Overview Report: Formative Evaluation of the British Columbia Improved Access to Child Care Project

Prepared for the:

Canada/British Columbia Strategic Initiative:
Improved Access to Child Care
Joint Evaluation Working Group

Evaluation and Data Development Branch
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

October 1997

SP-AH034E-10-97
également disponible en français

Acknowledgements

The BC Improved Access to Child Care Project is a joint federal-provincial strategic initiative funded and managed by Human Resources Development Canada (HRDC) and the British Columbia Ministry of Women's Equality.

This evaluation study was conducted by Karyo Communications under the direction of the Joint Evaluation Working Group, comprising representatives from the federal and provincial governments.

The Joint Evaluation Working Group would like to thank all who contributed to the study, especially community stakeholders, project representatives, and officials of the Ministry of Women's Equality, Child Care Branch, who gave of their time and experience.

Table of Contents

FOREWORD I

MANAGEMENT RESPONSE III

1.0 BACKGROUND 1

1.1 Social Security Reform and Federal/Provincial Strategic Initiatives Projects 1
1.2 British Columbia Child Care and The Strategic Initiative Program 2
1.3 The British Columbia Child Care Vision 3
1.4 Components of the CCSI Project 6
1.5 Evaluation Framework: Purpose and Description 10

2.0 FINDINGS AND ANALYSIS 13

2.1 Program Design and Delivery 13
2.2 Co-ordination 18
2.3 Status of Systems Development 21

3.0 CONCLUSIONS 27

APPENDIX A: FORMATIVE EVALUATION QUESTIONS 29

APPENDIX B: LOGIC MODELS 33

FOREWORD

This report presents the findings of the formative evaluation of the joint Canada/British Columbia Strategic Initiative: Improved Access to Child Care project.[1] The formative evaluation addresses issues surrounding the start-up of the project in fiscal year 1995-96. As such, the focus of this report is on issues related to: program design and delivery; program co-ordination; and program systems development.

This report is an aggregation of formative evaluation findings and analysis of individual child care projects that were funded under the CCSI project in the 1995-96 fiscal year. The projects included:

- One-Stop Access projects carried out at five sites, namely: Nelson, Penticton, Terrace, Vancouver and Courtney/Comox; and
- the Regional Delivery model projects[2], specifically, the Oaklands and Vancouver Regional Umbrella Group initiatives.

The formative evaluation was conducted between January and March, 1996, by a private consulting firm under contract with the Research, Evaluation, and Intergovernmental Affairs Branch of the Ministry of Women's Equality. Appendix A presents the evaluation questions developed by the Joint Evaluation Working Group[3].

Data collection for the formative evaluation included a review of the background and planning documents of both the Ministry of Women's Equality and the sponsoring societies of each of the individual child care projects. Data were also obtained via focus groups and individual interviews. The interviews were conducted with key community stakeholders from each of the child care projects, current and former staff of the Ministry of Women's Equality involved in the CCSI project, and a representative of Human Resources Development Canada who was involved in this project since its inception.

---

1 Canada/British Columbia Strategic Initiative: Improved Access to Child Care hereafter referred to as the Child Care Strategic Initiative or CCSI.

2 In the report, Regional Delivery model projects are referred to as Community Demonstration Projects.

3 The Joint Evaluation Working Group (JEWG) comprises representatives from the federal government (i.e., two representatives from HRDC - one from the BC Regional Headquarters (RHQ) and one from National Headquarters (NHQ), and provincial government representation from the Ministry of Women's Equality, Ministry of Social Services, and Ministry of Education, Skills, Training & Labour.

The formative evaluation is one component of an evaluation framework jointly developed by the JEWG. The other components of the framework are a process evaluation and a summative evaluation. The framework is discussed in detail in Section 1.5, Evaluation Framework: Purpose and Description.

Province of British Columbia
Ministry for Children and Families

MEMORANDUM

Ruth Shane
Human Resources Development Canada

September 24, 1997

Re: Management Response to 1995/96 Federal/Provincial *Strategic Initiative* Improved Access to Child Care Pilot Project Formative Evaluation Report

The *Ministry for Children and Families, Child Care Service Team* has reviewed carefully the formative evaluation conducted for the 1995/96 *Strategic Initiatives* funded projects. The team is satisfied with the report's conclusions, are unanimous in the conclusion that the report is a useful document in terms of its value in guiding future project planning, development and coordination. The major lessons learned from the activities surrounding the implementation of the 1995/96 projects included the need for inclusion of all stakeholders in decision making processes (ranging from initial program conceptualization to the service implementation and delivery), and the need to realistically acknowledge and effectively address resource constraints in the early planning and implementation stages. The lessons learned from the formative evaluation were applied to activities surrounding the 1996/97 funded projects. This ensured that the barriers to project development and implementation were not re-encountered in 1996/97, thus allowing for a successful program implementation process highlighted by the establishment of successful government and community partnerships.

Sandra J. Griffin
A/Director

c.c. Angela Micco
Kris Aitken
Janice Nelson. HRDC Victoria

1.0 Background

1.1 Social Security Reform and Federal/Provincial Strategic Initiatives Projects

Assisting individuals in reducing their dependence on income assistance programs is a priority of both the federal government and the government of British Columbia. Recent initiatives by both orders of government demonstrate their support for improving economic self-reliance through increased labour force attachment.

For example, British Columbia's inauguration of the *BC Benefits* initiative in 1995 heralded the province's commitment to realising its vision of a social safety net that supports individuals facing financial hardship, while at the same time fostering their economic independence over the long term. Fundamental to this commitment, and BC Benefits specifically, is the recognition that the majority of new jobs created will demand highly specific skills, requiring training beyond the high school level.

The recognition of the need for higher skill levels led to BC Benefits linking eligibility for benefits to participation in employment-related education and training programs. It is expected that employment-related education and training programs will provide individuals with the skills they need to succeed in the new labour market.

The province's commitment is further demonstrated by the support afforded families with limited income. Specifically, the *BC Benefits (Child Care) Act* provides financial support through child care subsidies, which helps parents to access child care services while they work or attend employment-related education and training.

Federally, social security reform has focused primarily on the overhaul of Canada's Unemployment Insurance system. Like British Columbia's BC Benefits initiative, eligibility criteria for Unemployment Insurance benefits have been reformed to encourage individuals to pursue training that will improve their chances of securing employment.

In concert with UI reform, the federal government has explored other courses of action to contribute to the process of social security reform being pursued at both the federal and provincial levels. The *Strategic Initiatives Program* is an example of federal commitment to social policy reform.

The February 22, 1994, federal budget announced the creation of the Strategic Initiatives Program, a joint federal-provincial/territorial cost-sharing venture. Under this initiative a total of $800 million (later reduced to $400 million) would be allocated in the 1995-96 to 1998-99 budgets.

The projects funded under the Strategic Initiatives Program enable the federal government, in partnership with provincial/territorial governments, to experiment with new and emerging ideas about social security. Strategic Initiative projects include unique approaches to employment and self-employment, training, apprenticeship and learning, child care and family development, earnings and income supplements, work experience, and a host of other new approaches.

Projects funded under the Strategic Initiatives Program are expected to:

- improve job opportunities for residents of Canada;
- enable those facing serious labour market problems to overcome barriers to successful adjustment; and
- reduce dependence on the social security system.

1.2 British Columbia Child Care and The Strategic Initiative Program

For the majority of families, economic well-being and access to child care are inextricably linked. For example, 65 percent of children in British Columbia age 0-5 and 70 percent of children age 6-12 are cared for outside the home because parents are either working or pursuing academic/skills training. For many families, child care costs consume a substantial portion of their annual income. In 1987, single-parent families with children under 6 years of age allocated approximately 12 percent of their total annual income to child care, and two-parent families with children in this age group allocated 4 percent of their total annual income to child care.

Access to affordable child care not only impacts on parental decisions regarding what type of child care arrangement to use, but also poses a major barrier to training and labour force attachment among single parents and low-income dual-earner families. Single parents and low-income dual-earner families face a tough economic and social decision — the choice of staying at home and caring for children with the associated loss of earned income, or paying for child care. For the single parent who does not receive adequate family maintenance, income assistance is usually the only alternative when affordable child care is not available.

The link between access to child care and economic self-reliance is of foremost concern in British Columbia. As previously noted, the financial support for access to child care provided by the BC Benefits initiative demonstrates the importance that the provincial government places on this link.

The British Columbia Ministry of Women's Equality promotes the development of a child care system that is accessible, affordable, and provides quality care to British Columbia's children. In a step aimed toward reaching such a child care system, former Women's Equality Minister Penny Priddy announced in June, 1995 that British Columbia would embark on a joint federal-provincial Strategic Initiative (SI) project. The Minister stated that the CCSI would test new and innovative methods of child care service delivery aimed at promoting accessible, affordable, quality child care.

The Canada/British Columbia contribution agreement represents a four-year, $32 million commitment by both orders of government. The costs are to be shared equally.

To date, a number of SI agreements have been signed across Canada. The CCSI is unique in that it is the only SI to specifically address the issue of improving child care accessibility. The evaluation of this project will provide a comprehensive examination of the issues surrounding the planning, design, delivery, and effectiveness of new and innovative ways of managing and delivering child care services.

The potential contribution of the CCSI to social security reform is best captured in Minister Priddy's announcement of the project's inauguration:

> By making more safe, affordable child care choices available to more families, we're helping parents get the child care they need to take advantage of jobs, education and training opportunities to support their families. That in turn will reduce the long-term costs of social programs for taxpayers and keep our economy strong and growing.

1.3 The British Columbia Child Care Vision

Since 1993, responsibility for the child care portfolio has resided with the British Columbia Ministry of Women's Equality. The goal of the child care portfolio is to help provide a continuum of child care options which best suits the needs and preferences of parents in British Columbia. These options range from licensed full- and part-time programs, licensed school-age care, agency supervised and supported family home day care, to resources and support services for parents, caregivers, and child care programs.

British Columbia's comprehensive child care system rests on the philosophical foundation that:

- the health and well-being of the child are of paramount importance;
- the provision of quality child care is a family issue and is required to meet society's needs;
- the responsibility for the provision of child care is shared between parents, caregivers, the community, and all levels of government; and
- parents have the responsibility and right to choose the type of care that best suits their family's needs.

Since assuming responsibility for the provincial child care portfolio, the Ministry of Women's Equality has made, during an era of public sector fiscal restraint, significant inroads in a historically under-funded area. For example:

- In 1994-95, $3.63 million helped support 31 Child Care Support Programs (CCSPs), and create three new CCSPs in the communities of Smithers, Grand Forks, and Williams Lake, as well as a satellite branch in Bella Coola. CCSPs serve two client groups: parents, and child care providers in the licensed and the licence-not-required sectors. To parents, it provides a resource and referral service on child care choices available in their communities. To child care providers in the licensed and the licence-not-required sectors, CCSPs provide training and support in delivering quality child care.
- In 1994-95, the Wage Supplement Initiative resulted in an average wage increase of 10 percent for child care workers at eligible child care centres in the non-profit and private, licensed child care sector, thereby helping to stabilise 31,895 licensed child care spaces.
- The provincial Facilities and Equipment grants have helped to create 2,116 new licensed child care spaces, and retained 824 spaces. The Emergency Repair, Replacement and Relocation Grants helped maintain and support 11,404 licensed non-profit group child care spaces. The Infant/Toddler Incentive Grant program has assisted in maintaining 4,000 licensed spaces for infants and toddlers.
- In June 1994, the provincial government launched the Child Care: Choices at Work plan which provided $42 million in new money to create more child care choices to meet the needs of working families. The focus of the plan is to renew child care to better meet local needs. The vision of the Child Care: Choices at Work plan is to make child care available at a cost families can afford, and to ensure that children are cared for in safe and healthy environments. BC Improved Access to Child Care is part of this plan for child care renewal (see the accompanying chart for an overview of the CCSI).

CANADA/BRITISH COLUMBIA
Child Care Strategic Initiative

A partnership with families, child care providers and communities that will:

1. improve the accessibility, affordability and quality of child care services for children and families; and
2. ensure a more responsive, effective, efficient and inclusive system for child care in British Columbia

Lead Ministry: Women's Equality	**Lead Ministry: Women's Equality**	**Lead Ministry: Ministry of Social Services in partnership with Ministry of Health, Ministry of Education, Skills and Training, and Ministry of Women's Equality**
Expected Outcome	**Expected Outcome**	**Expected Outcome**
- improved affordability of child care - enhanced service access - improved support to meet the needs of parents and child care providers	- reduced management pressures on individual child care programs and increased overall stability of child care programs - improved regional planning, development and delivery of child care - improved quality, particularly in unlicensed sector; - improved cost efficiencies of child care system and affordability for parents - expanded and improved services in typically hard-to-service communities	Development of a service delivery framework based on the following principles: (1) inclusion (2) family-centred care (3) community-based service (4) individual planning (5) shared responsibility to meet the needs of more than 3,000 children who require extra support in child care services

ONE STOP ACCESS PROJECT

1995-96 | 1996-97 | 1997-98 | 1998-99

- Courtenay/ Comox →
- Terrace →
- Vancouver →
- Nelson →

SUPPORT ACTIVITIES

- Symposium
- Partnership Meeting 96/97
- Strategic Planning Meeting 95/96
- Background Papers 96/97
- Resource Library 96/97
- Communication
  - *Child Care Update 95/96
  - *Bulletins 96/97
- 1996 Survey
- CCSP Info & Tech. Project

REGIONAL DELIVERY MODEL COMMUNITY DEMONSTRATION PROJECTS

1995-96 | 1996-97 | 1997-98 | 1998-99

- PICS → Chilliwack →
- Oaklands → Surrey →
- Carefinder → 100 Mile →
- N. Shore →
- RUG →
- Rural Project →
- Williams Lake CCSP →
- Boundary CCSP →
- Smither CCSP →
- Pacific Reg. CCSP →

TRANSITION TO SUPPORTED CHILD CARE

MSS
Transition Project
Coordinator - Chris Gay

Region A	Vancouver
Region B	Richmond Sea to Sky/ Sunshine Coast North Vancouver
Region C	Abbotsford/ Chilliwack New Westminster/ Tri-Cities New Westminster/ Coquitlam
Region D	Surrey/White Rock
Region F	Kelowna Penticton West Kootenays East Kootenays
Region G	Vernon, Salmon Arm Merritt, Kamloops Williams Lake 100 Mile House
Region I	Quesnel, Prince George Valemount/McBride Fort St. John/ Dawson Creek Vanderhoof, Smithers Terrace/Kitimat Prince Rupert
Region K	Powell River, Port Alberni Campbell River Courtenay/Comox Qualicum Beach Nanaimo, Duncan
Region L	Victoria

MoH
Partnership
Training Project

- Partnership training in physiotherapy
- Behaviour and occupational therapy management training module
- Family-centred and family support training package
- Guidelines and training materials for the provision of special health care support in child care settings

MoEST
Expanded Training/ECE Special Needs

Capilano College	North Shore, Sechelt, Squamish
College of New Caledonia	Prince George, Quesnel
Douglas College	New Westminster
University College of the Fraser Valley	Langley, Richmond, Surrey
Kwantlen College	Prince George, Quesnel
Malaspina University College	Nanaimo, Powell River, Cowichan
North Island College	Campbell River, Courtenay, Port Alberni, Port Hardy
Northern Lights College	Province-wide distance education
Northwest Community College	Hazelton, Houston, Kitimat Nass Valley, Prince Rupert Q.C. Islands, Smithers, Stewart, Terrace
Okanagan University College	Kelowna
Selkirk College	Grand Forks, Nelson, Castlegar, Trail
University of Victoria	Distance Education
Vancouver Community College	Distance Education

- Student Subsidy Program
- Supported Childcare Consultants training needs/analysis

MWE
CCSP
Training
Accessibility
Grants

1.4 Components of the CCSI Project

By March 1995, approximately $2 million new dollars had been invested in child care through the CCSI project. Table 1 provides a breakdown of monies allocated to projects for start-up and operational costs[4].

Table 1

	94/95	95/96	96/97
Nelson OSA*	$47,416	$189,551	$150,972
Terrace OSA	$5,522	$161,062	$164,040
Vancouver OSA	-	$153,150	$300,000
Courtenay/Comox OSA	-	$121,161	$142,713
OSA Total	$52,938	$624,924	$757,725
Oaklands	-	$ 47,600	-
Vancouver Regional Umbrella Group	$7,200	$240,738	$261,989
Regional Delivery Model Total	$7,200	$288,338	$261, 989
ANNUAL TOTALS	**$60,138**	**$913,262**	**$1,019,714**

* OSA = One-Stop Access

As shown in Table 1, to date $1,435,587 million has been allocated to the One-Stop Access projects, and $557,527 has been allocated to the Regional Delivery Model projects (i.e., Vancouver RUG and Oaklands)[5].

In British Columbia, child care needs, both in terms of the type of care required, and the number of child care spaces required, vary greatly from region to region and, within regions, from community to community. Therefore, to realise its vision of an affordable and accessible child care system that nurtures children's physical, emotional and cognitive development, the province has adopted a decentralised approach.

Decentralisation has resulted in the development of provincial/community partnerships. For example, the provincial government is working with communities in developing models of child care delivery and management that are responsive to local needs.

---

4 Funding levels beyond the 1996-97 fiscal year are not yet available as funding is negotiated yearly based on changes in funds available in the provincial budget and funds required by each project.

5 Expenditures associated with the Supported Child Care component are available in a separate report produced by the Ministry of Social Services.

The purpose of the SI agreement was to test new and innovative methods of child care service delivery. To this end, the CCSI project is testing three separate components:

1. Community One-Stop Access (OSA) Centres;
2. Community Demonstration Projects; and
3. the Ministry of Social Services' Special Needs Day Care Program's transition to *Supported Child Care* project[6].

As will be discussed in Section 2, these components share the common feature of extensive community involvement in, and ownership of, the design and the development of the component's project model.

The following is a cursory explanation of the three project components of the CCSI.

Component 1

Community One-Stop Access (OSA) Centres were developed in partnership with the Ministries of Social Services, Health and Women's Equality, as well as families, caregivers, and communities. The defining feature of OSA Centres is the co-location of a Ministry of Social Services financial assistance worker and a Ministry of Health licensing officer with the services of the community Child Care Support Program. The consolidation of child care services under one roof provides parents and child care providers with a single point of entry where a host of information and resources pertaining to child care are readily available. For example, parents and caregivers are provided with one-stop access to:

- information on and assistance with child care subsidy applications;
- information on child care licensing and child care grant programs;
- child care choices and referrals to services; and
- training, resource and equipment lending.

OSA Centres also play an essential role in needs assessment and planning for child care at the local level.

Appendix B presents a logic model which delineates the critical linkages between the services provided by OSA Centres and the expected outcomes of the CCSI (i.e., improved accessibility, affordability, quality, cost-effectiveness, and responsiveness of the child care system).

---

[6] The evaluation of the Supported Child Care component is being conducted by the Ministry of Social Services, and is covered in a separate report.

The co-location of a Ministry of Social Services financial assistance worker was introduced to present parents with the option of applying for child care subsidies in a location other than the local social assistance office. It was believed that parents, especially those in small communities, tended to forego applying for either a partial or full child care subsidy to avoid the stigma of being mistaken for a social assistance recipient. By providing an alternative means of applying for child care subsidies it was hypothesised that more working families would apply for partial or full subsidies. In effect, this change in the application process would make child care more affordable for many working families.

Component 2

Community Demonstration Projects test one or more of the following:

- the integration and co-ordination of child care services in a given community, including but not limited to: local planning; development of new and/or satellite services to meet specific community needs; grants administration management; efficiencies such as financial and administrative services; purchasing caregiver and parent library resources and equipment lending; and caregiver and parent training and workshops;
- approaches to improving the quality of child care services in a variety of settings, including the unregulated sector;
- improved accountability of public funds; and
- new and innovative ways of providing child care that deliver local solutions to particular problems.

Component 3

The Supported Child Care Project is designed to meet the needs of more than 3,000 children requiring special needs day care in British Columbia. The BC Ministry of Social Services is conducting this project and its evaluation. The Ministry of Social Services is providing a separate formative evaluation report on this project.

Each OSA Centre and Community Demonstration Project[7] is based on a Child Care Support Program (CCSP). By utilising the existing environment, in essence working in concert, OSA Centres, Community Demonstration Projects and CCSPs can move child care toward a system that serves local needs. As noted above, the mandate of CCSPs is to increase accessibility through the recruitment and referral of child care providers, and the provision of child care-related information and resources. In meeting its mandate, CCSPs have established strong links with parents, child care

[7] With the exception of the Oaklands Project.

providers, and other community-based organisations. These links position the CCSP where it can, through OSA Centres and Community Demonstration Projects, play an integral role in expanding and stabilising the child care system. The result is that OSA Centres and the Community Demonstration Projects build upon the CCSP core foundation of services, for example:

- expanding CCSP services through the extension of geographic boundaries, creation of satellite services, or extended support (i.e., workshops, training, resources) beyond the licensed family day care sector to licensed group care providers; and/or

- stabilising the child care system by assisting licensed group child care services with administrative and financial planning and management; providing increased support to the licence-not-required child care sector; and developing child care that is flexible enough to address difficult-to-meet child care needs such as emergency care, rural or seasonal child care.

A complete list of the projects funded in the 96/97 fiscal year can be found in Table 2.

Table 2

Pilot Project	Pilot Project Description	Funds Allocated 96/97
100 Mile House In Child's Home Care Pilot Project	Test a model of improving services to children and families living in rural settings by offering care in each child's home.	$72,750
Chilliwack Licence-Not-Required Registration Pilot Project	Test new ways of registering licence-not-required (LNR) caregivers with the desired outcome of improving the accessibility, quality, and accountability in the LNR sector and examining ways to improve service responsiveness and inclusiveness.	$88,068
North Shore Registration and Administration Pilot Project	Test ways to achieve administrative efficiencies in the management of child care through the development of management and administrative services to licensed and LNR child care providers in the North Shore, Sea-to-Sky, and Sunshine Coast regions.	$217,241
Penticton Rural Child Care Project	Test ways of improving child care accessibility for individuals working in the area's seasonal fruit and tourist industries.	$61,126
Surrey Local Solutions to Local Needs Services	Test ways of enhancing child care services for the Surrey community-based on expertise, demographics, and consultation with staff, caregivers and other agencies.	$111,729
	TOTAL	**$550,914**

1.5 Evaluation Framework: Purpose and Description

Evaluation is a critical component of the CCSI project. It assesses the extent to which the project has achieved the goals set out in the Canada/British Columbia contribution agreement, and identifies the successes and failures. Furthermore, the evaluation provides valuable information on issues surrounding the development, implementation, and delivery of the child care models. This information can guide others contemplating similar child care management and delivery models in their community.

Provincially, enhancing accountability for public sector performance is a priority. The project monitoring and evaluation activities intrinsic to the CCSI project fit well with this provincial priority. In addition, the monitoring and evaluation activities will provide all parties with information regarding issues pertaining to planning, implementing, and delivering programs in a partnership arrangement.

The evaluation of the CCSI project is a complex task. For example, the scope and nature of data collected must satisfy the information needs of the federal government, the provincial government and, ultimately, the community stakeholders who designed, implemented, and delivered the child care projects.

The following provides an overview of the information requirements of the three partners:

Community Stakeholders

At the community level, each project manager requires specific information that will help them assess which aspects of their project are working well, and identify areas where improvements to their "model" are required (i.e., the type of service offered, the provision or delivery of a service).

Provincial Government

The CCSI consists of a number of discrete, qualitatively different projects, each aimed at addressing specific child care accessibility issues currently being faced in British Columbia[8]. To make informed policy and program decisions regarding future funding and/or expansion of particular projects, the province requires information specific to each project.

[8] For example, some are aimed at improving rural child care accessibility, while others are aimed at improving the quality of care in the licence-not-required sector.

Federal Government

The federal government requires information regarding the overall accomplishments of the CCSI, and clarity regarding the factors to which successes and failures are attributable.

To satisfy the information needs of all three partners, the evaluation framework developed for the CCSI identified three major evaluation projects:

1. A *formative evaluation,* the subject of this report, investigates the issues surrounding the planning, design, and processes leading up to the implementation of the CCSI project.

   The formative evaluation addresses the issues of planning, design and implementation from both a macro and community level. On a macro level the formative evaluation addresses a number of core issues. These core evaluation issues are common to all evaluations of Strategic Initiatives across Canada. Data from the OSA Centre projects and Community Demonstration Projects will be aggregated to address the core evaluation issues and questions.

   To provide information for the decision-making process at the provincial or community level, the formative evaluation also assesses the challenges and opportunities experienced in the planning, design and implementation of projects at the community level. In addition, evaluation on a project-by-project basis is required because issues arise that are relevant only to a specific OSA Centre project or Community Demonstration Project.

   Specific project information will enable program managers implementing similar projects to anticipate potential barriers, and in turn allow for the formulation of a plan of action to meet these challenges should they arise. Similarly, documenting processes that worked well will inform program managers which activities or processes should be included in their program planning and development plan. A summary of key findings in this regard is presented in the concluding section of this report.

2. A *process evaluation* will examine the successes, as well as the challenges and barriers affecting the delivery of services following project implementation. As with the formative evaluation, the process evaluation will address the issues on both a community level (i.e., on a project-by-project basis) and a macro level (i.e., aggregation of projects).

   The purpose of the process evaluation activity is twofold. First, the delivery of services must be evaluated. Central to the evaluation will be the assessment of factors that impact on the project's ability to improve the accessibility, quality, affordability, inclusiveness, and responsiveness of the child care system. The second purpose of the evaluation process is to provide feedback to project

managers regarding which aspects of their child care service delivery are operating successfully, and which aspects need adjustment or re-designing.

3. A *summative evaluation* will be conducted at the end of the initiative, in 1999-2000. It will measure the incremental outcomes, impacts and cost-effectiveness of the CCSI. The key issues to be addressed include:

   i) To what extent has the CCSI improved the accessibility, quality, affordability, inclusiveness, and responsiveness of the child care system?

   ii) How and to what extent have the individual projects under the CCSI contributed to improving the accessibility, quality, affordability, inclusiveness, and responsiveness of the child care system?

   iii) Was the CCSI the most cost-effective approach to improving the accessibility, quality, affordability, inclusiveness, and responsiveness of the child care system? Were the individual projects cost-effective?

2.0 Findings and Analysis

In September 1995, the CCSI Joint Evaluation Working Group drafted the evaluation issues and questions to be addressed in the formative evaluation. These evaluation questions pertain to the core issues of planning, design, and development.

As noted previously, the core evaluation issues and questions are common to all evaluations of Strategic Initiatives across Canada. Transforming these core issues and questions to reflect the nature and scope of the CCSI was the task of the JEWG. To this end, the formative evaluation was designed around the three themes of program design and delivery, co-ordination, and systems development.

Presented below is an analysis of these three thematic issues.

2.1 Program Design and Delivery

2.1.1 Program Relevance

In 1993, a submission to Cabinet projected that approximately 330,000 non-parental child care spaces were required to meet British Columbia's child care needs. In light of this estimate, the relevance of the CCSI is clear.

As discussed earlier, local child care needs vary from region to region and from community to community. To develop program models that were responsive and relevant to local needs, the Ministry of Women's Equality, Child Care Branch, solicited proposals from Child Care Support Programs and their sponsoring societies. Approved program models were funded as projects under the CCSI.

The evaluation found that two activities occurred during the initial development phase for those program models where there was consensus regarding the types of child care services and activities to be provided. One was the use of public consultation to solicit input on child care needs from the community (i.e., caregivers, parents, child care-related agencies and committees). The second involved using the findings of community child care needs assessments. A review of the information collected found that the most significant impact of these two activities was that they helped to identify priority areas of child care services and activities for individual communities.

The importance of community consultation during the model development phase is evidenced by the problems encountered by one of the projects[9]. Evaluation findings specific to this project concluded that:

- there was a lack of a needs assessment, lack of involvement in planning by a community-based advisory committee, and lack of consultations with community stakeholders;
- consensus regarding the child care activities was difficult to reach, and there were significant difficulties in developing a workable proposal;
- once the project activities had been specified, staff found that the activities were difficult to implement, and once implemented, difficult to administer; and
- the sponsoring society was not located in the community, making communication a difficult process, and in consequence, effective logistical planning was compromised.

The problems initially encountered by this project were alleviated once a Steering Committee with broad community representation became involved in the development process, and the sponsoring society had been shifted to a local community organisation with strong ties to the existing child care community.

The evaluation findings clearly show that community involvement early in the process is not only key to determining which child care services and activities are required in the community, but is key to effective implementation and administration of the project.

2.1.2 Program Policy Guidelines

As noted in Section 1, a priority of British Columbia is to promote and foster a child care system that is accessible, affordable, cost-effective, of high quality, and responsive to local needs.

i) Piloting New Approaches

Prior to the Canada/British Columbia SI partnership, the provincial *Child Care: Choices at Work* initiative provided the province the primary opportunity to pilot approaches that would promote and foster an improved child care system. The

[9] This project was the only CCSI project evaluated where community representation and input were initially absent in the development process.

advent of the CCSI has increased the opportunities for testing new and innovative approaches to child care across British Columbia. For example, the joint funding arrangement of the CCSI has resulted in an increase in the number of child care projects undertaken. This increase has alleviated some coverage problems associated with the provincial Child Care: Choices at Work initiative. Specifically, the additional projects helped to ensure regional representation and equality at both community and parent levels.

In addition, the Strategic Initiative Program provides for funding of original research into child care. It is anticipated that this research will form the foundation of new child care policies and programs across Canada, at provincial and national levels.

ii) Project Planning

As a prelude to the June 1995 signing of the Canada/British Columbia SI Contribution Agreement, the federal and provincial governments reached, in June 1994, an agreement in principle to enter into a SI partnership. Immediately following the agreement in principle, the project planning process was initiated by the province, one year in advance of having a signed agreement.

The early start to project planning was not initially viewed as problematic in that the projects proposed for the CCSI were already designed and scheduled for implementation under the province's Child Care: Choices at Work plan.

However, in negotiations with the federal government during 1994, the project model parameters and expectations for community participation initially defined by the province changed. This change in parameters and expectations, coupled with the province's goal to implement the projects quickly, resulted in a number of issues and challenges at the community level. Interviews with community stakeholders identified the following issues and challenges:

Short timeframes for the submission of proposals

The timeframe for developing project models and submitting project proposals was approximately six months. Community stakeholders perceived this to be insufficient. Reasons cited by the stakeholders included the requirement and need for extensive community consultation and a lack of resources to prepare the proposal. In response to the resource issue, the Ministry of Women's Equality provided funding for groups to hire a consultant to develop and write the proposal.

A lack of clarity with respect to proposal requirements

Proposal requirements changed as project parameters and expectations were modified. This resulted in revisions having to be made to submitted proposals,

including revisions to budgets. Community stakeholders found this process to be frustrating.

Delays in the review and approval process

The review of proposals and approval of funding for projects by the Ministry of Women's Equality were delayed. As a result, communities experienced delays in implementing their projects. While the delays did not affect the project activities and services that were ultimately implemented, or the project's potential contribution to child care, they caused feelings of frustration among community stakeholders toward the Ministry.

Ambiguity surrounding funding

Without having the Canada/British Columbia contribution agreement in place, the Ministry of Women's Equality could not provide any assurances regarding what kinds of activities would be funded and what items would be eligible. Community stakeholders stated that they were not informed that proposed funding levels could be subject to change once the contribution agreement was signed. After the signing of the agreement, proposed project budgets had to be revised to reflect the available funding.

The ambiguity surrounding funding created concern and anxiety among stakeholders. However, the level of funding received by each of the projects, once the contribution agreement was signed, was substantial in this historically under-funded area (see Table 1). In addition, the project proposals, which were accepted and implemented, have retained, or improved upon, the majority of services and activities initially proposed. For example, the OSA Centres have witnessed a proliferation of co-located community-responsive child care-related services not initially included in the project proposal.

The lack of a signed Canada/British Columbia contribution agreement also had significant impacts at the corporate level. Interviews with former and current staff of the Ministry of Women's Equality indicated that there existed, during this period, a difficult and ambiguous working climate. This, in combination with staff turnover, resulted in communication difficulties between the community stakeholders and the Ministry of Women's Equality.

Ideally, longer timeframes for the planning and implementation of the child care projects would have been desired. However, the province believed that the funding provided through the Strategic Initiative agreement, specifically the $32 million in new funding for child care, was at risk. Therefore, the province believed it imperative that it demonstrate its commitment to leading a Strategic Initiative project on child care. The province believed this commitment would best be demonstrated by the immediate start-up of the types of projects slated for implementation under the earlier provincial Child Care: Choices at Work plan.

In addition, it would have been preferable if the project planning and implementation activities had been initiated after the Canada/British Columbia contribution agreement had been signed. However, as noted above, the planning and implementation activities had already commenced under the province's Child Care: Choices at Work plan.

Since signing the Canada/British Columbia contribution agreement, and since the stabilisation of staff at Child Care Branch, the Ministry of Women's Equality has:

- provided project personnel with information packages on the overall objectives of the Strategic Initiatives Program;
- identified internal deadlines for project proposal submission and implementation, and provided this information to all appropriate parties;
- with the involvement of project personnel, undertaken an extensive review of its processes for overall project development and contract management for Strategic Initiatives projects;
- assigned responsibility for projects to individual staff members so that project personnel would have consistency in their contact with the Ministry; and
- moved more quickly on contract negotiation with the community by reducing the Ministry's level of control over the more minute aspects of project management and provided clear direction of the areas where the Ministry could be most flexible.

To date, all of the 1995-96 funded projects have been successfully implemented and are delivering services to their community.

The process and protocol surrounding the development of project proposals and submission for funding in the 1996-97 fiscal year has proceeded smoothly. New community groups have not faced the issues and challenges their predecessors experienced.

iii) Project Selection

The Ministry of Women's Equality has in place a process for approving child care project proposals. This includes:

- the Child Care Branch, using a point system, reviews the extent to which the proposed project activities support the Strategic Initiatives goals of improved accessibility, affordability, quality, responsiveness, inclusiveness, and cost-effectiveness of the child care system;

- the Child Care Branch assesses the degree to which the model represents a new and innovative approach to delivering and managing child care services; and

- approval by the Child Care Policy Team[10]. Before approval, the Child Care Policy Team identifies issues that require clarification, and/or requests changes to the proposed documents. The Ministry of Women's Equality staff, in turn, relay these requests for clarification back to the community groups for action before final approval is given by the Child Care Policy Team.

There is no evidence to suggest that this process has been anything other than efficient.

2.2 Co-ordination

2.2.1 Information Sharing and Communication

Initially, information sharing with project stakeholders was slow. Several months passed between the signing of the contribution agreement and informing the communities of the terms of agreement for which they would be accountable. Information gathered from focus groups and interviews shows that the sharing of this document with all stakeholders was of paramount importance in developing clear expectations regarding program policies, activities and objectives. In addition, the sharing of the document paved the way for successful strategic planning and effective program development procedures at both the corporate and community levels.

Regarding the OSA Centre component of the CCSI, there were two additional issues that had a significant impact on the planning and development phases. These issues were the co-location of unionised workers with non-unionised workers, and the province's ability to provide "full-time equivalents" (FTEs) for co-location.

(a) The co-location of Ministries of Social Services' financial assistance workers (FAW) and Health's licensing officers (LOs) at OSA Centres presented a unique challenge to the already complex issue of unionised employees working alongside workers who are not members of a union. Specifically, FAWs and LOs are members of the British Columbia Government Employees Union (BCGEU). However, the Penticton and Vancouver OSA clerical staff, who would

[10] The Child Care Policy Team comprises representatives of the Ministries of: Women's Equality; Health; Education, Skills, Training & Labour; Cabinet Planning Secretariat, Treasury Board; and a representative of Human Resources Development Canada.

be scheduling their appointments with parents and care providers, are not unionised. Under the BCGEU collective agreement, this arrangement constitutes "contracting out" work to non-union personnel. This contravention of the BCGEU collective agreement is an issue that requires a resolution if FAW and LO services are to co-locate under the OSA Centre roof.

To date, the issue of how to co-locate union and non-union staffs remains under discussion. Various union certification models are being explored. The importance of involvement of all key stakeholders in these discussions is highlighted by the confusion that exists with respect to alternative certification models and union policy in general. This experience demonstrates that the complexity of collective agreements and sundry certification models requires clear communication among stakeholders. Effective communication could be achieved through meetings with all stakeholders in attendance so that all leave with the same knowledge and common understanding of union policies and issues.

(b) The second issue to emerge with respect to the co-location of the Ministry of Health and Social Services staff was that of limited human resources in the British Columbia public sector. Specifically, FAWs and LOs already carry heavy caseloads and the addition of OSA responsibilities would increase their caseload substantially. The Social Services Ministry indicated that it was not feasible to have existing staff co-locate at an OSA Centre.

This issue has been temporarily resolved by the Ministry of Women's Equality continuing to fund a .5 FTE per OSA Centre. This issue of ongoing funding has not been resolved and is under discussion at the inter-ministerial level.

2.2.2 Staff Turnover

During the first year of the CCSI project there were numerous changes in staffing. As of August 1995, the Ministry of Women's Equality saw the introduction of a new director for the Child Care Branch, a new SI Child Care Renewal team, a new Assistant Deputy Minister of programs, and a new evaluation analyst. This lack of continuity in staff had ramifications at the community level. Community stakeholders were frustrated at the time expended to explain their project to new staff.

Since August 1995, staffing has remained consistent. New staff have invested considerable time in getting to know the various projects and community groups. The community groups have stated that they have found the new staff to be sympathetic to the frustrations of the past and willing to work closely with them to ensure the process works smoothly in the future.

The issue of staff turnover highlights the need for comprehensive documentation of program activities and processes. Without this background information, including successes and challenges, new staff will have to begin at square one. This in turn would place increased workloads on community stakeholders as they bring new staff up to speed, resulting in stakeholder frustration with the Ministry.

2.2.3 Roles and Responsibilities

The formative evaluation identified two key areas where the roles and responsibilities of the various players were initially unclear or not carried out as effectively as expected. They are as follows:

Implementation Co-ordinators

To assist communities in implementing their projects, the Ministry provided each community with the services of an implementation co-ordinator. The role of the co-ordinators was to develop program policies, and to manage and resolve emerging issues.

Community stakeholders and the Ministry of Women's Equality, Child Care Branch agree that the implementation co-ordinators experienced difficulties in carrying out their assigned duties. At the community level, these difficulties resulted in delays in project development.

The problem with the implementation co-ordinators can be traced to a public hiring freeze. Initially, the Ministry had planned to hire individuals with considerable expertise and knowledge of the child care issues in each of the project communities. However, because of the hiring freeze, the Ministry had to turn to secondment of existing provincial employees to staff the implementation co-ordinator positions. Unfortunately, the seconded staff did not have sufficient experience in applying the knowledge and skills required to do the job of implementation co-ordinator.

After a few months it became necessary to remove the implementation co-ordinators. The Ministry of Women's Equality, Child Care Branch then hired an individual with extensive knowledge in corporate program development and implementation, community-based program planning and development, social policy and child care programs, and policy development. CCSI project staff indicated that their experiences in implementation improved following the hiring of this individual.

Informal Policy and Procedures Issues

The issue of how to apply informal policy and procedure guidelines at OSA Centres arose regarding child care subsidy records. The Ministry of Social Services'

informal "second set of eyes" policy dictates that, when an applicant is interviewed for financial assistance, two Ministry staff members must verify that the person who is applying for assistance is indeed the individual in question.

Given that the financial assistance worker (FAW) is the only Ministry staff member to work out of the OSA Centre, there was initial concern regarding how to implement this procedure. Community groups wanted protocols on this issue resolved at the inter-ministerial level in Victoria, rather than at the local level. This issue was ultimately resolved with the Ministry of Social Services agreeing that an OSA Centre staff member (such as the receptionist) could assume the role of the "second set of eyes".

The emergence of this issue highlights the need for partners to be fully aware of the informal policies that have become *de rigeur* with respect to an organisation's workplace environment. Organisations should have in place a plan of communicating formal as well as informal policies so that program planning can proceed in an informed and efficient fashion.

2.3 Status of Systems Development

i) Evaluation Framework

The complex nature of the task of collecting information that addresses the needs of each of the three partners (see section 1.5, Evaluation Framework: Purpose and Description) became evident during an initial attempt at developing an evaluation framework.

The evaluation process started in the fall of 1994 with the establishment of an evaluation committee[11]. The process was initiated with a discussion of a draft evaluation framework developed by Human Resources Development Canada. This draft framework addressed core evaluation issues[12] common to the evaluation of all SIs. The JEWG worked on an initial evaluation framework in October 1994. The initial framework was the basis for the common evaluation framework developed in the summer of 1995 by the consultant under contract to the Ministry of Women's Equality.

This common evaluation framework would provide an overall assessment of the CCSI project. It was designed for both the OSA projects and the Regional Delivery

---

[11] The formal name of the evaluation committee is the "Joint Evaluation Working Group (JEWG)"; see footnote 2 for additional information.

[12] The core issues are built on the common thematic issues of relevance, design and delivery, outcomes and impact, and alternatives (cost-benefit/effectiveness).

Model Community Demonstration projects. Based on this framework, a range of baseline data were identified and presented for collection.

The use of a common framework for CCSI projects proved problematic. The project stakeholders for the Vancouver OSA project and the Regional Delivery Model Community Demonstration projects stated that the evaluation questions, and in turn the baseline data that were to be collected, were not relevant to their projects. Therefore, their position was that the data collected would provide neither an accurate assessment of their project's accomplishments nor the information they needed to monitor their projects' progress.

Stakeholders of other CCSI projects stated that the evaluation component was introduced prematurely, before the Ministry of Women's Equality had approved their final proposal.

In addition, as noted in section 2.2.1, Information Sharing and Communication, information regarding the federal/provincial contribution agreement was not released until several months after the signing. Therefore, project stakeholders did not fully understand the goals of the Strategic Initiatives Program and how the evaluation was linked to measuring their project's impact against these objectives.

As a consequence of this state of affairs, project stakeholders felt that they had not been adequately consulted with respect to the evaluation component, and interpreted this as reflecting an unequal partnership between themselves and the province. As a result, many of the projects did not initially participate in the evaluation, specifically in the collection of baseline data.

In light of these issues, and in recognition of the differing nature and scope of the projects and the particular information needs of both the province and the project stakeholders, the JEWG determined that separate evaluation frameworks were required. These frameworks would capture the differences in activities delivered by each of the projects, and ultimately the differences in the goals project activities were designed to achieve.

In the fall of 1995, in collaboration with the JEWG, the Research, Evaluation, and Intergovernmental Affairs Branch of the Ministry of Women's Equality took the lead role in the evaluation component of the CCSI project[13].

To provide clarity with respect to the evaluation component, all SI funded projects were provided with an information package consisting of the federal/provincial contribution agreement, and a plain language synopsis outlining the intent of the evaluation and the activities comprising the evaluation plan.

---

[13] With the exception of Supported Child Care, which is being evaluated by the Ministry of Social Services.

In addition, project stakeholders were invited to a one-day working meeting. The purpose of the meeting was twofold. First, it was intended to address any questions stakeholders had regarding the evaluation components. The second purpose was to provide an opportunity for the stakeholders to suggest possible outcome indicators of improved quality, accessibility, affordability, responsiveness, and cost-efficiency that would be pertinent to their project's evaluation.

Following the one-day working meeting, new evaluation frameworks were developed, and meetings with essential representatives of each of the projects were held in order to review and finalise the frameworks. The end products were project-specific evaluation frameworks that would provide:

- an assessment of the impact of the CCSI project in relation to the objectives specified in the Canada/British Columbia contribution agreement; and,

- specific information needed by the province and project stakeholders in order to make informed program and policy decisions.

Due to the success of this process, all new child care projects to be funded under the CCSI project will receive the evaluation information package, and stakeholder involvement in reviewing and finalising the evaluation framework for each new project will be continued.

ii) Outcome Indicators

Projects funded under the CCSI project are aimed at achieving one or more of the following outcomes: improved accessibility, affordability, quality, responsiveness, inclusiveness and cost-effectiveness of the child care system. The evaluation frameworks developed for the 1995-96 funded projects have incorporated multiple measures of these outcomes for use in the summative evaluation. Moreover, both quantitative and qualitative measures are being utilised[14]. All data collection procedures adhere to the rules and regulations of the British Columbia *Freedom of Information and Privacy Act*.

Surveys of parents will be conducted to determine the impact that the child care projects had:

- in assisting them to pursue employment-related training and education;

- in assisting them to enter and remain in the labour force; and

- in reducing their dependency on income assistance and/or social assistance programs.

---

[14] Both the Parent Satisfaction and the Care Provider Satisfaction surveys use questions that have been standardised and used extensively in research.

Furthermore, all new caregivers recruited to provide services for a CCSI project will be asked if becoming a child care provider was a means by which they moved from a state of unemployment to that of labour force attachment. This information will determine the impact improved access to affordable child care has on creating employment in the child care sector.

iii) Project Monitoring Database and Baseline Data Collection

To date, project monitoring databases have been installed for all the 1995-96 funded projects. All projects have been requested to collect the data on an on-going basis and to submit the data to the Research, Evaluation and Intergovernmental Affairs Branch of the Ministry of Women's Equality on a quarterly basis to coincide with the requisite quarterly reports to the federal government. To date, all the OSA Centre projects have been provided with the Carefinder computer software to facilitate this data collection process. Baseline data collection using this database has been completed for all the 1995-96 funded projects.

The project monitoring data provide information regarding:

- project outputs (i.e., frequency of service/activity provision);
- the utilisation rate of the project services/activities; and
- project outcomes (needed for the summative evaluation).

Project outputs and utilisation rates give project managers feedback regarding which aspects of their project need adjustment or re-designing in order to meet their stated objectives of improved accessibility, affordability, quality, responsiveness, inclusiveness, or cost-effectiveness.

iv) Process Evaluation

The process evaluation is scheduled to take place six months following project implementation (i.e., commencement of service delivery), and then annually thereafter[15]. The process evaluation questions are designed to encourage project managers to monitor and document the challenges, issues and barriers (or successes) encountered in delivering project activities. This, in combination with the project monitoring data, will encourage project managers to closely supervise and regulate their project's outputs.

---

[15] The first of such process evaluations were conducted for the Oaklands, Vancouver RUG project, and Nelson OSA pilot projects during July 1996.

v) Summative Evaluation

The summative evaluation is scheduled to occur during fiscal year 1998-99. The evaluation will measure the incremental outcomes, impacts and cost-effectiveness of the CCSI. The report will be organised around the outcome themes of improved accessibility, affordability, quality, responsiveness, inclusiveness, and cost-efficiency.

The summative evaluation will address issues on both a community level (i.e., on a project-by-project basis) and a macro level (i.e., aggregation of projects). On a macro level, data from those projects where identified outcome indicators have been collected will be combined. Changes between baseline and post-project implementation will be calculated; this will represent the incremental change to the outcome indicators. Analyses will be conducted to explain the observed changes and discuss the impacts. Additional analysis will be completed to determine if the CCSI was the most cost-effective approach to improve the accessibility, quality, affordability, inclusiveness, and responsiveness of the child care system.

At the community level, the analysis will examine the outcome indicators by project. The nature and scope of the analysis will be determined at a later date. However, an example would be comparative analysis, as in the following scenario:

- project A has the specific goal of increasing "in child's home"[16] spaces;
- projects B and C have the goal of increasing spaces in general, perhaps using different approaches; and
- the analyses would be to compare the outcomes, impacts and cost-effectiveness of project A with those of projects B and C; and of project B with those of project C.

Using a similar procedure, judgements of relative success between projects with similar specific aims will be made[17].

---

[16] Where a caregiver provides care in the child's home, as opposed to the child being cared for outside the home.

[17] For example, where the outcome indicator of "increases affordability" is increased uptake of *child care subsidies*, comparisons between the relative effectiveness of the on-site financial assistance worker and the parent outreach worker would be made.

3.0 Conclusions

Early consultation at the community level and the commission of community needs assessments were necessary for more effective project-model design development. This was in addition to effective logistical planning around the implementation and administration of project activities.

The lack of a signed Canada/British Columbia Strategic Initiatives contribution agreement prior to the initiation of project planning at the community level was a factor contributing to many of the challenges faced by both community and Ministry of Women's Equality stakeholders. Ministry staff could not provide the direction, information, and assurances needed by community stakeholders in order to develop and implement their pilot project models in an effective and efficient manner.

Not involving the British Columbia Government Employees Union during the conceptual stages of developing the One-Stop Access Centre model resulted in unexpected employee union-membership issues. Some projects could not resolve these issues and therefore abandoned the concept of co-location of CCSP services with a Ministry of Social Services financial assistance worker and a Ministry of Health licensing officer. The formative evaluation brought to the fore the need for proactive involvement, and a partnership approach to communicating complex information so that all partners would have the same understanding of the issues and polices surrounding union certification.

The issues of the availability of a full-time financial assistance worker to co-locate at One-Stop Access Centres has not yet been resolved. Currently, the Ministry of Women's Equality is funding one .5 FTE position per One-Stop Access Centre.

One-Stop Access Centres failed to anticipate challenges surrounding the acquisition of suitable space. Such challenges included lack of available space, lack of affordable space, and zoning laws that precluded the situation of a community service venture in a residential neighbourhood.

In evaluating qualitatively different projects, separate evaluation frameworks incorporating questions specific to the project activities are required. Although there are many common issues and objectives among the various CCSI projects, it was found that the use of a generic evaluation framework in which some questions were not directly relevant to specific pilot project activities resulted in a lack of "buy into the evaluation" by the communities. Furthermore, perceptions among the community that they were not equal partners with the Ministry of Women's Equality with respect to developing the evaluation component were fuelled by their perceived lack of opportunity for input into the evaluation framework.

Project monitoring systems have been implemented for all 1995/96 funded projects, and will provide data needed by project managers to monitor service/activity delivery, and provide data needed to assess project outcomes.

APPENDIX A: FORMATIVE EVALUATION QUESTIONS

Indicators, Data Sources, Type and Collection Intervals

QUESTIONS	F/P*	INDICATORS	DATA SOURCES	TYPE M/E**	COLLECTION INTERVAL
I. RELEVANCE					
1. To what extent does the pilot project reflect the objectives established for Strategic Initiatives (SI)? • Innovation/experimentation potential? • Relevancy to SI objectives? • Evaluation/information potential for social reform, etc.?	F	• Policies of HRDC and partner departments • Rationale for the pilot project • Assessment of project proposal and of project against SI criteria • Expected contribution to the social reform process	• Policy statements, project operational guidelines • Key informant interviews • Project proposal/ assessment	E	Semi-annual
2. To what extent does the project reach the intended client group (all parents with children, and all child care providers)? Are participants representative of the client group? If not, for what reasons do discrepancies occur?	F	• Comparison of participant characteristics to those of general client group	• Administrative data (Baseline information) • Ongoing monitoring	M	Quarterly
3. Are the services/interventions provided consistent with the perceived/identified needs of the intended group?	F P	• Linkages between needs and services provided (e.g., training needs, family-related day-care requirements) • Target group opinions of relevancy of support services/training provided	• Baseline information • Survey of participants • Focus groups	E M	Semi-annual Quarterly

* Federal (F)
Provincial (P)

** Monitoring (M)
Evaluation (E)

QUESTIONS	F/P*	INDICATORS	DATA SOURCES	TYPE M/E**	COLLECTION INTERVAL
II. PROJECT DESIGN AND DELIVERY					
4. How were CCSPs identified for OSA? Why were CCSPs chosen? Based on what criteria? How were CCSPs informed? What role did key partners play and why? How did the approval process contribute to the overall project?	P	• Existence of planning documents prepared by province and community • Perceptions of participants (federal, provincial, community)	• Document review • Key informant interviews	E	6-12 months following start-up
5. Who were the key players involved in development of the model? How were components of the model identified? How was the model finally adopted at the community level? What were the strengths and weaknesses of the process of developing the model?	P	• Planning documents • Perceptions of participants		E	6-12 months following start-up
6. How were issues and barriers identified and resolved at the community and corporate level?	P	• Response to issues by the various stakeholders	• Anecdotal records of issues and barriers • Key informant interviews	E	6-12 months following start-up

* Federal (F)
Provincial (P)

** Monitoring (M)
Evaluation (E)

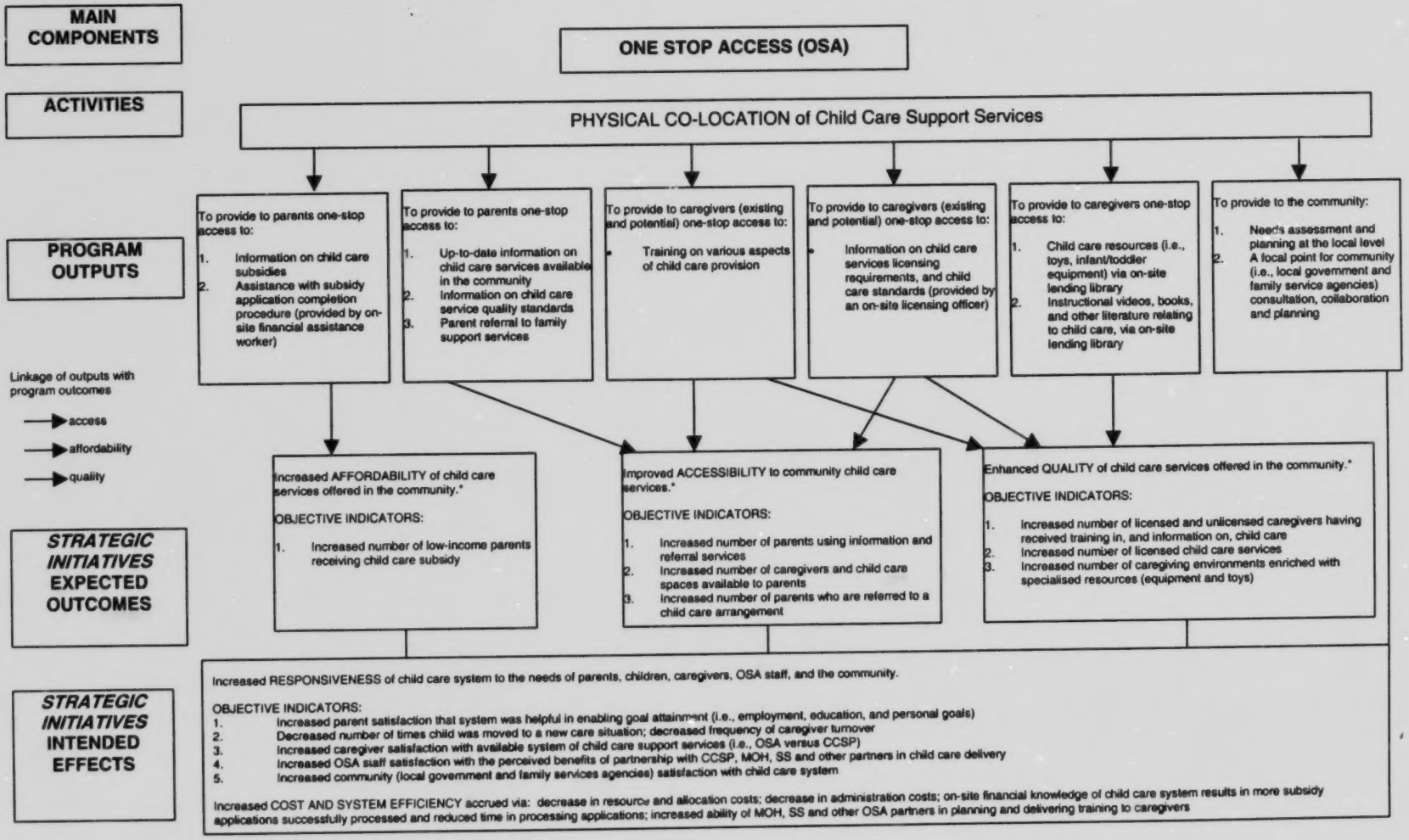
QUESTIONS	F/P*	INDICATORS	DATA SOURCES	TYPE M/E**	COLLECTION INTERVAL
7. What are the strengths and weaknesses of the child care organisational structure? Are the roles and responsibilities of the various partners clearly enunciated and carried out? (Various partners include federal departments, provincial ministries and local community groups.)	F P	• Description of the pilot project structure and management-division of authority; funding arrangements; rationale for structure • Roles and responsibilities of project partners compared with activities provided under the project • Opinions of partner department staff	• Administrative guideline . • Key informant interviews	M E	Semi-annually
8. A) What reporting/monitoring mechanisms have been put in place to collect information on participants and services? - Are these adequate for measuring project impacts? - Is sufficient baseline information being collected? B) Have comparison groups been considered and identified, as well as other approaches?	F P	• Description of Management Information Systems (MIS) • Match between data requirements and data collection • Non-participant selection process	• Review of administrative data • Key informant interviews		3 months following start-up
9. Have any operational/legislative/ regulatory constraints been identified that impinge on the ability of the project to achieve its objectives? Are the project design features – i.e., operational guidelines that define eligibility criteria, funding limits, etc. – consistent with the stated objectives of the project?	F P	• Perceptions of managers and project administrators • Perceptions of participants • Possible inconsistencies in project design (e.g., inadequate subsidy payments; payments to participants in excess of anticipated earnings following the project; etc.)	• Key informant interviews • Document review • Focus groups • Survey of participants		Semi-annually

* Federal (F)
Provincial (P)

** Monitoring (M)
Evaluation (E)

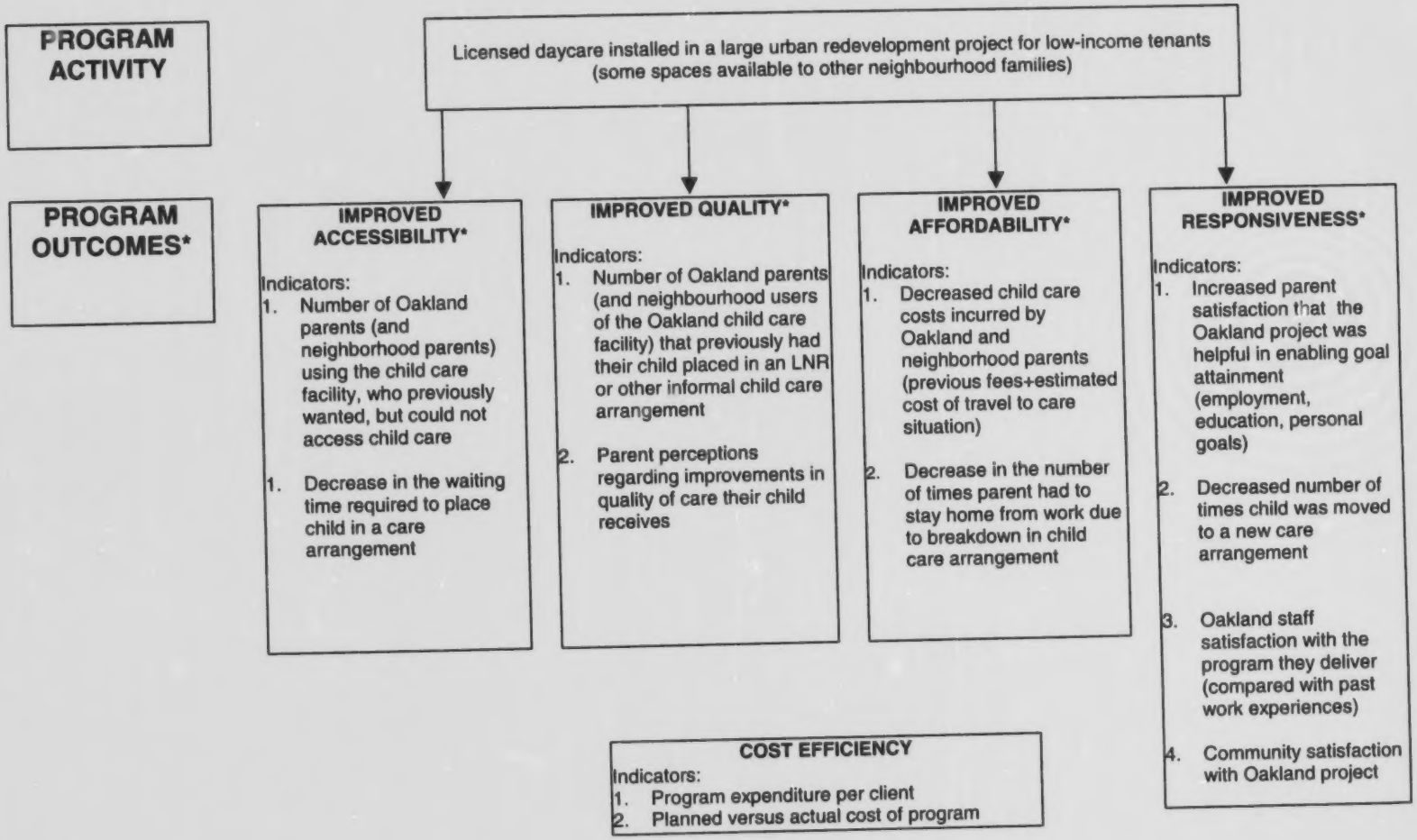
APPENDIX B: LOGIC MODEL

B.C. Child Care Renewal Strategic Initiative



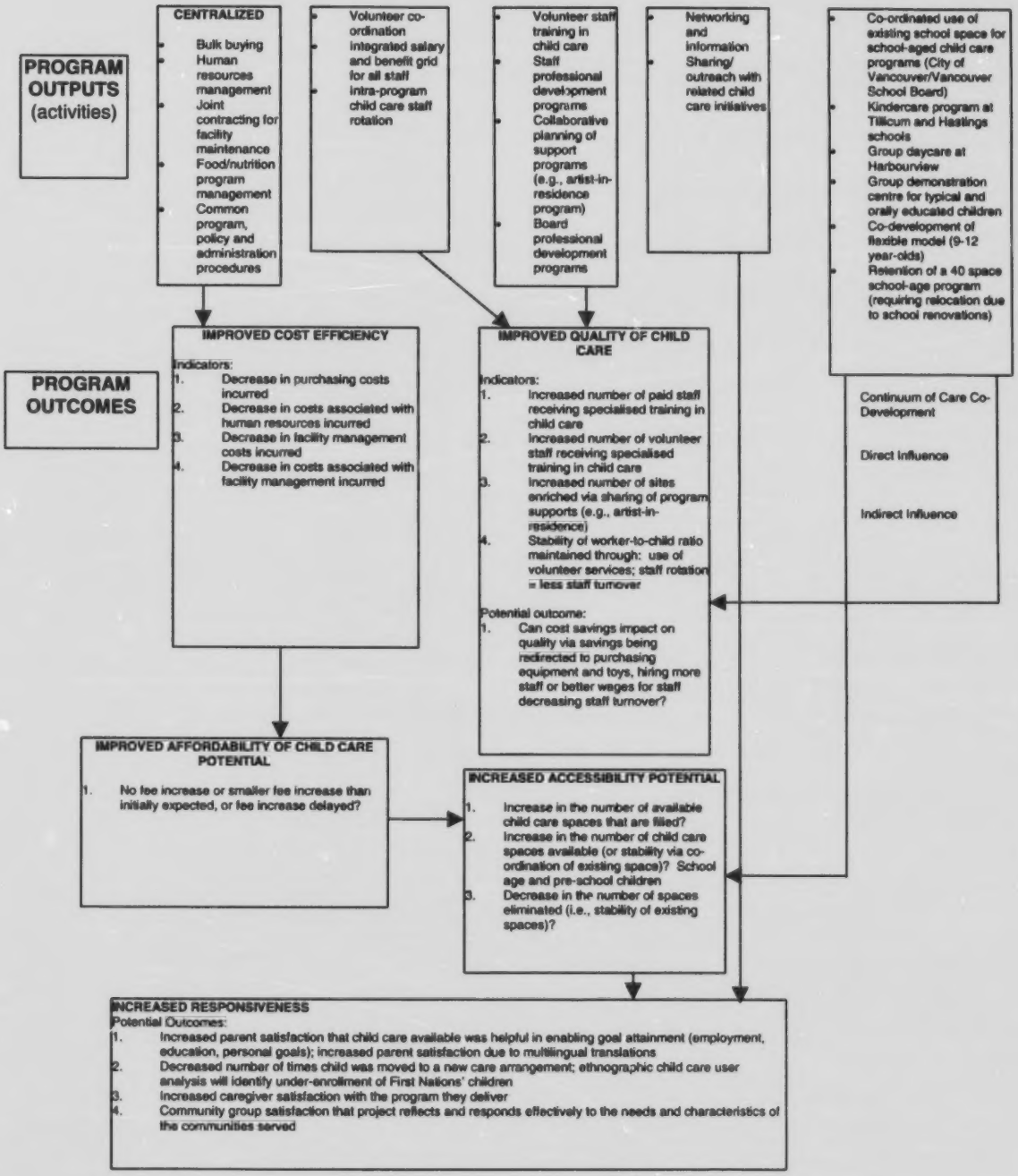
* Relative to conditions in which OSA is not available

Management and Administration Model: Oakland Pilot Project



* Compared to former non-Oakland child care arrangement previously experienced by parent

Regional Management Model: Regional Umbrella Group (RUG)



KIWASSA NEIGHBOURHOOD HOUSE

Rapport sommaire
Évaluation formative
Meilleur accès aux services de garde d'enfants

Préparé pour

le Groupe de travail mixte de l'évaluation
de l'initiative stratégique « Meilleur accès aux services de garde d'enfants » mise en œuvre par le Canada et la Colombie-Britannique

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines

octobre 1997

SP-AH034F-10-97
also available in English

Remerciements

Le projet « Meilleur accès aux services de garde d'enfants en Colombie-Britannique » est une Initiative stratégique fédérale-provinciale mixte dont le financement et la gestion relèvent de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et du ministère de l'Égalité des femmes (Ministry of Women's Equality) du gouvernement de la Colombie-Britannique.

La présente évaluation a été menée par Karyo Communications, sous la direction du Groupe de travail mixte de l'évaluation qui comprend des représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial.

Le Groupe de travail mixte de l'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont apporté une contribution à l'évaluation, et particulièrement les partenaires communautaires, les représentants des projets et le personnel de la Direction générale des services de garde d'enfants (Child Care Branch) du ministère de l'Égalité des femmes, dont le temps et l'expérience nous ont été précieux.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS i

RÉPONSE DE LA DIRECTION iii

1.0 CONTEXTE 1

1.1 Réforme de la sécurité sociale et projets fédéraux-provinciaux du Programme des initiatives stratégiques 1
1.2 Services de garde d'enfants de la Colombie-Britannique et Programme des initiatives stratégiques 2
1.3 Vision des services de garde d'enfants de la Colombie-Britannique 4
1.4 Composantes de l'IS Services de garde d'enfants C.-B. 7
1.5 Cadre de l'évaluation : Objet et description 11

2.0 RÉSULTATS ET ANALYSE 15

2.1 Conception et exécution du programme 15
2.2 Coordination 20
2.3 Rapport sur la mise au point des systèmes 24

3.0 CONCLUSION 29

ANNEXE A : ÉVALUATION FORMATIVE 33

ANNEXE B : MODÈLES LOGIQUES 35

AVANT-PROPOS

Ce rapport présente les conclusions de l'évaluation formative de l'Initiative stratégique mixte Canada-Colombie-Britannique[1] « Meilleur accès aux services de garde d'enfants en Colombie-Britannique ». L'évaluation formative a examiné diverses questions concernant le démarrage du projet au cours de l'exercice 1995-1996. À ce titre, le rapport est axé sur les thèmes de la conception et de l'exécution du programme; de la coordination du programme; et de la mise au point des systèmes du programme.

Ce rapport fait la synthèse des conclusions de l'évaluation formative et d'une analyse des projets individuels de garde d'enfants qui ont été financés dans le cadre de l'ISSGE au cours de l'exercice 1995-1996, à savoir :

- des projets « Point d'accès unique » dans cinq endroits, soit Nelson, Penticton, Terrace, Vancouver, Courtney / Comox;
- les projets « Modèle régional de prestation[2] », et plus précisément les initiatives d'Oaklands et du *Groupe de coordination régionale de Vancouver.*

L'évaluation formative, réalisée entre janvier et mars 1996, a été menée par un cabinet privé d'experts-conseils en vertu d'une entente avec la Direction générale de la recherche, de l'évaluation et des affaires gouvernementales (Research, Evaluation and Intergovernmental Affairs Branch) du ministère de l'Égalité des femmes. On trouvera à l'annexe A les questions de l'évaluation, qui ont été élaborées par le Groupe de travail mixte de l'évaluation[3].

Les données recueillies aux fins de l'évaluation formative l'ont été notamment dans le cadre d'un examen des documents de référence et de planification du ministère de l'Égalité des femmes et des sociétés promotrices de chacun des projets individuels de garde d'enfants. Des données ont également été obtenues dans le

---

1 L'Initiative stratégique Canada-Colombie-Britannique « Meilleur accès aux services de garde d'enfants » sera appelée dans le texte ISSGE.

2 Dans le cadre du rapport, les projets Modèle régional de prestation seront appelés « projets pilotes communautaires ».

3 Le Groupe de travail mixte de l'évaluation (GTME) compte des représentants du gouvernement fédéral (c.-à-d. deux représentants de DRHC - l'un du bureau régional de la C.-B. et l'autre de l'Administration centrale), ainsi que des représentants provinciaux du ministère de l'Égalité des femmes, du ministère des Services sociaux (Ministry of Social Services) et du ministère de l'Éducation, du Perfectionnement professionnel et du Travail (Ministry of Education, Skills, Training and Labour).

cadre de groupes de consultation et d'entrevues individuelles auprès des principaux partenaires communautaires de chaque projet de garde d'enfants, auprès du personnel actuel et d'anciens membres du personnel du ministère de l'Égalité des *femmes qui ont participé à l'ISSGE*, et auprès d'un représentant de Développement des ressources humaines Canada associé au projet depuis ses débuts.

L'évaluation formative est une composante du cadre d'évaluation élaboré conjointement par le GTME. Les autres composantes en sont une évaluation des méthodes et une évaluation sommative. On trouvera plus de détails au sujet de ce cadre d'évaluation dans la section 1.5, intitulée Cadre de l'évaluation : Objet et description.

Colombie-Britannique

La province de La Colombie-Britannique

Ministère de l'Enfance et de la Famille

NOTE DE SERVICE

Ruth Shane
Développement des ressources humaines Canada

le 24 septembre 1997

Objet : Réponse de la direction au Rapport d'évaluation formative portant sur le projet pilote « Meilleur accès aux services de garde d'enfants » (Initiatives stratégiques fédérales-provinciales 1995-1996)

L'équipe des *Services de garde d'enfants du ministère de l'Enfance et de la Famille* a étudié soigneusement le rapport de l'évaluation formative des projets financés en 1995-1996 dans le cadre des initiatives stratégiques. Satisfaite des conclusions qu'on y trouve, l'équipe est unanime à penser qu'il constitue un document utile, qui aidera à orienter la planification, l'élaboration et la coordination des futurs projets. On a pu tirer d'importantes leçons des activités entourant la mise en oeuvre des projets de 1995-1996, dont la nécessité d'assurer la participation de tous les intervenants aux processus décisionnels (de la conception initiale des programmes à la mise en oeuvre et à la prestation des services), et celle de reconnaître les limites financières et d'en tenir compte dès le début du processus de planification et de mise en oeuvre. Les leçons tirées de l'évaluation formative ont été mises en pratique dans le cadre des activités des projets financés en 1996-1997. Ainsi, lors de cet exercice, il a été possible d'éviter les obstacles déjà rencontrés quant à l'élaboration et à l'instauration des projets et de réussir la mise en oeuvre des programmes grâce à l'établissement de partenariats efficaces entre gouvernements et collectivités.

Sandra J. Griffin
Directrice intérimaire

c.c. **Angela Micco**
Kris Aitken
Janice Nelson. DRHC (Victoria)

1.0 Contexte

1.1 Réforme de la sécurité sociale et projets fédéraux-provinciaux du Programme des initiatives stratégiques

Aider les individus à dépendre de moins en moins des programmes d'aide au revenu, voilà une priorité du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Colombie-Britannique. De récentes initiatives des deux paliers de gouvernement témoignent de leur volonté d'améliorer l'autosuffisance économique en accroissant la participation au marché du travail.

Ainsi, en 1995, la Colombie-Britannique lançait l'initiative *BC Benefits* et s'engageait par le fait même à concrétiser sa vision d'un filet de sécurité sociale qui aiderait les personnes en butte à des difficultés financières, tout en favorisant leur autonomie économique à long terme. Cet engagement, et plus particulièrement l'initiative *BC Benefits*, reconnaissent fondamentalement que la majorité des nouveaux emplois créés exigeront des compétences très spécialisées, et par conséquent, une formation postsecondaire.

Compte tenu de l'importance d'acquérir des compétences supérieures, l'un des critères d'admissibilité à *BC Benefits* est la participation à des programmes d'études et de formation liés à l'emploi qui devraient permettre aux participants d'acquérir les compétences nécessaires pour connaître le succès au sein du nouveau marché du travail.

La province témoigne en outre de son engagement en offrant un soutien financier aux familles à faible revenu. Plus précisément, la *BC Benefits Act* (services de garde) offre un soutien financier par l'entremise de subventions dont les parents ont besoin pour avoir accès à des services de garde d'enfants pendant qu'ils suivent des cours et de la formation liés à l'emploi.

Au niveau fédéral, la réforme de la sécurité sociale a été axée principalement sur la refonte du régime d'assurance-chômage (a.-c.) du Canada. Comme c'est le cas pour l'initiative *BC Benefits* de la Colombie-Britannique, les critères d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage ont été modifiés afin d'encourager les prestataires à parfaire leur formation et à accroître ainsi leurs chances d'obtenir un emploi.

Parallèlement à la refonte de l'a.-c., le gouvernement fédéral a exploré d'autres moyens de contribuer à la réforme de la sécurité sociale en cours au niveau fédéral comme au niveau provincial. Le Programme des initiatives stratégiques en est un

exemple qui témoigne de l'engagement fédéral en matière de réforme des politiques sociales.

Dans son budget du 22 février 1994, le gouvernement fédéral annonçait la création du Programme des initiatives stratégiques, initiatives fédérale-provinciale-territoriale à frais partagés dans le cadre de laquelle 800 millions de dollars (somme qui fut réduite plus tard à 400 millions) seraient attribués dans les budgets de 1995-1996 à 1998-1999.

Les projets financés en vertu du Programme des initiatives stratégiques permettent au gouvernement fédéral, en partenariat avec les autorités provinciales ou territoriales, de mettre à l'essai des idées nouvelles et novatrices en matière de sécurité sociale. Ils prévoient de nouvelles approches dans les domaines de l'emploi et du travail autonome, des stages et de l'apprentissage, de la garde d'enfants et de l'épanouissement familial, des suppléments de rémunération et de revenu, de l'expérience de travail, et une foule d'autres nouvelles matières.

Il est prévu que les projets financés dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques auront pour effet :

- d'améliorer les débouchés à l'intention des résidents du Canada;
- de donner aux personnes qui font face à de graves problèmes au sein du marché du travail les moyens de surmonter les obstacles à l'adaptation;
- de réduire la dépendance à l'égard du régime de la sécurité sociale.

1.2 Services de garde d'enfants de la Colombie-Britannique et Programme des initiatives stratégiques

Dans la majorité des familles, il existe des liens inextricables entre le bien-être économique et l'accès à des services de garde d'enfants. Par exemple, en Colombie-Britannique, 65 p. 100 des enfants âgés de 0 à 5 ans et 70 p. 100 des enfants âgés de 6 à 12 ans reçoivent des services de garde à l'extérieur du foyer parce que leurs parents travaillent ou encore font des études ou reçoivent une formation. Pour de nombreuses familles, les services de garde consomment une partie importante du revenu annuel. En 1987, les familles monoparentales ayant des enfants de moins de 6 ans ont consacré environ 12 p. 100 de leur revenu annuel aux services de garde; dans le cas des familles biparentales, la proportion équivalente a été de 4 p. 100.

Non seulement l'accès à des services de garde abordables influence-t-il les décisions parentales relatives au choix des services utilisés, mais encore peut-il

représenter un important obstacle à la formation et à la participation au marché du travail des parents seuls et des familles à faible revenu dont les deux conjoints travaillent. Les parents seuls et les familles à faible revenu dont les deux conjoints travaillent ont à prendre une décision économique et sociale difficile : demeurer à la maison et s'occuper des enfants, en se privant ainsi du revenu du travail, ou recourir à des services de garde payants. Pour le parent seul qui ne reçoit pas de soutien familial suffisant, l'aide sociale est habituellement le seul recours en l'absence de services de garde abordables.

Le lien entre l'accès aux services de gardes d'enfants et l'autosuffisance économique est une préoccupation de premier plan pour la Colombie-Britannique. Comme on l'a déjà vu, l'aide financière pour favoriser l'accès aux services de garde qui est offerte dans le cadre de l'initiative *BC Benefits* témoigne de l'importance que revêt ce lien aux yeux du gouvernement provincial.

Le ministère de l'Égalité des femmes de la Colombie-Britannique fait la promotion d'un système de garde accessible, abordable et offrant des services de qualité pour les enfants de la province. Dans la foulée de ces efforts, l'ancienne ministre de l'Égalité des femmes, Penny Priddy, annonçait en juin 1995 que la Colombie-Britannique lancerait une Initiative stratégique fédérale-provinciale mixte intitulée « Meilleur accès aux services de garde d'enfants » dont l'objectif serait de mettre à l'essai des méthodes nouvelles et novatrices pour la prestation de services de garde accessibles, abordables et de qualité.

L'entente Canada-Colombie-Britannique représente un engagement de quatre ans et de 32 millions de dollars de la part des deux paliers de gouvernement. Les coûts seront partagés également.

Jusqu'à présent, plusieurs ententes IS ont été conclues à l'échelle du Canada. Le projet de la Colombie-Britannique est toutefois le seul qui vise expressément à améliorer l'accessibilité des services de garde d'enfants. L'évaluation du projet prévoit une étude complète des questions relatives à la planification, à la conception et à la prestation, ainsi qu'une étude de l'efficacité de méthodes nouvelles et novatrices pour la gestion et la prestation des services de garde d'enfants.

En annonçant le lancement du projet, la ministre Priddy a clairement signalé dans quelle mesure il pouvait contribuer à la réforme de la sécurité sociale :

> « En offrant à un plus grand nombre de familles un plus vaste choix de services de garde d'enfants sûrs et abordables, nous aidons les parents à obtenir les services dont ils ont besoin pour profiter des possibilités d'emploi, d'études et de formation qui leur permettront de soutenir leur famille. À long terme, cela réduira les coûts des programmes sociaux assumés par les contribuables tout en assurant le maintien de la croissance économique. »

1.3 Vision des services de garde d'enfants de la Colombie-Britannique

Depuis 1993, le dossier des services de garde d'enfants relève du ministère de l'Égalité des femmes de la Colombie-Britannique. L'objectif de ces services est de contribuer à fournir une gamme complète de services de garde qui permettront aux parents de la province de choisir les services qui répondent le mieux à leurs besoins et à leurs préférences. Parmi les possibilités offertes, on compte les services de garde accrédités à plein temps ou à temps partiel, les services de garde accrédités pour enfants d'âge scolaire, les services de garde en milieu familial supervisés et appuyés par un organisme, ainsi que des ressources et des services de soutien à l'intention des parents, des fournisseurs de services et des programmes de garde d'enfants.

Le système exhaustif des services de garde d'enfants de la Colombie-Britannique repose sur les postulats suivants :

- la santé et le bien-être de l'enfant sont d'une importance suprême;
- la prestation de services de garde de qualité est un enjeu familial et elle s'impose pour répondre aux besoins de la société;
- les parents, les fournisseurs de services, la collectivité et tous les paliers de gouvernement sont conjointement responsables de la prestation des services de garde d'enfants;
- les parents ont la responsabilité et le droit de choisir les services de garde qui répondent le mieux aux besoins de leur famille.

Depuis qu'il a été confié au ministère de l'Égalité des femmes, le dossier provincial des services de garde d'enfants (qui relève d'un secteur souffrant d'une insuffisance de fonds chronique) a progressé considérablement, malgré les restrictions financières importantes en vigueur dans le secteur public. Par exemple :

- En 1994-1995, 3,63 millions de dollars ont servi à appuyer 31 programmes dans le cadre du Programme de services de soutien à la garde d'enfants (PSSGE) et à créer trois nouveaux programmes au sein des collectivités de Smithers, Grand Forks et Williams Lake (en plus d'un service satellite à Bella Coola). Ces programmes visent deux clientèles, soit les parents et les fournisseurs de services, accrédités ou non. Ils offrent aux parents un service de référence et d'aiguillage à l'égard des divers services de garde offerts dans la collectivité; ils offrent aussi de la formation et un soutien à la prestation de services de garde de qualité aux fournisseurs accrédités ou dont l'accréditation n'est pas requise.

- En 1994-1995, dans le cadre du Wage Supplement Initiative, le salaire des éducateurs et éducatrices des garderies accréditées privées et sans but lucratif qui sont admissibles a été majoré de 10 p. 100, ce qui a permis de préserver 31 895 places en garderies accréditées.

- Les subventions provinciales Facilities and Equipment ont aidé à créer 2 116 nouvelles places en garderies accréditées et à en conserver 824 autres. Les subventions *Emergency Repair, Replacement and Relocation Grants* ont permis le maintien et le soutien de 11 404 places en garderies accréditées sans but lucratif. Les subventions prévues par le programme Infant / Toddler Incentive Grant ont aidé à conserver 4 000 places en garderies accréditées pour les nourrissons et les tout-petits.

- En juin 1994, le gouvernement provincial lançait le régime Child Care: Choices at Work, dont le but est de renouveler les services de garde afin de mieux répondre aux besoins locaux, et qui a consacré 42 millions de dollars de plus à la création de services plus diversifiés pour répondre aux besoins des familles dont les parents travaillent. Ce régime vise à offrir des services de garde abordables et à faire en sorte que les enfants soient gardés dans des locaux salubres et sûrs. C'est dans cette optique que s'inscrit le projet « Meilleur accès aux services de garde d'enfants en C.-B. » (voir le graphique suivant, qui donne un aperçu de cette Initiative stratégique).

CANADA / COLOMBIE-BRITANNIQUE
Initiative stratégique en matière de garde d'enfants

Ce partenariat, auquel participent les familles, les fournisseurs de services de garde et les collectivités, devrait :

1. rendre les services de garde d'enfants plus accessibles et plus abordables et en améliorer la qualité (pour le bénéfice des enfants et des familles),
2. doter la Colombie-Britannique d'un système de garde d'enfants plus sensible, plus efficace, plus efficient et plus « universel ».

Ministère responsable : Égalité des femmes	**Ministère responsable : Égalité des femmes**	**Ministère responsable : Ministère des services sociaux en partenariat avec les ministères suivants : Santé; Éducation, Perfectionnement professionnel et ?_____; égalité des femmes**
Résultats escomptés - services de garde d'enfants plus abordables - services plus facilement accessibles - mesures de soutien renforcées (pour répondre aux besoins des parents et des fournisseurs de services de garde d'enfants)	**Résultats escomptés** - réduction des pressions administratives inhérentes aux programmes de garde d'enfants et renforcement de leur « stabilité globale » - amélioration de la planification, de l'élaboration et de la prestation de services de garde d'enfants à l'échelle régionale - amélioration de la qualité, surtout dans le secteur des services non accrédités - amélioration du rapport coût-efficacité du système de garde d'enfants; services plus abordables pour les parents - élargissement et amélioration des services dans les collectivités habituellement difficiles à servir	**Résultats escomptés** Élaboration d'un cadre de prestation des services axé sur les cinq principes suivants : (1) la participation des intervenants concernés (2) des services de garde articulés autour de la famille (3) des services axés sur la collectivité (4) une planification individuelle (5) le partage de responsabilités dans le but de répondre aux besoins de plus de 3 000 enfants qui ont besoin d'aide supplémentaire en matière de services de garde

PROJET « POINT D'ACCÈS UNIQUE »

1995-1996 | 1996-1997 | 1997-1998 | 1998-1999

- Courtenay / Comox →
- Terrace →
- Vancouver →
- Nelson →

ACTIVITÉS DE SOUTIEN

- Symposium
- Réunion - partenariat (1996-1997)
- Réunion - planification stratégique (1995-1996)
- Documents d'information (1996-1997)
- Bibliothèque de documentation (1996-1997)
- Communications *Services de garde d'enfants -bilan (1995-1996) *Bulletins (1996-1997)
- Enquête - 1996
- PSSGE - Projet (information et technologie)

MODÈLE RÉGIONAL DE PRESTATION

1995-1996 | 1996-1997 | 1997-1998 | 1998-1999

- PICS ● Chilliwack →
- Oaklands ● Surrey →
- Carefinder ● 100 Mile →
- N. Shore →
- RUG →
- Projet rural →
- PSSGE - Williams Lake →
- PSSGE - Boundary →
- PSSGE- Smithers →
- PSSGE Région Pacifique →

TRANSITION VERS DES PROGRAMMES D'AIDE AUX SERVICES DE GARDE

MSS
Coordonnateur des projets de transition - Chris Gay

Région A	Vancouver
Région B	Richmond Sea to Sky/ Sunshine Coast North Vancouver
Région C	Abbotsford/ Chilliwack New Westminster/ Tri-Cities New Westminster/ Coquitlam
Région D	Surrey/White Rock
Région F	Kelowna Penticton West Kootenays East Kootenays
Région G	Vernon, Salmon Arm Merritt, Kamloops Williams Lake 100 Mile House
Région I	Quesnel, Prince George Valemount/McBride Fort St. John/ Dawson Creek Vanderhoof, Smithers Terrace/Kitimat Prince Rupert
Région K	Powell River, Port Alberni Campbell River Countenay/Comox Qualicum Beach Nanaimo, Duncan
Région L	Victoria

MS
Projet de formation en partenariat

- Formation en partenariat - physiothérapie
- Module de formation en gestion - comportement et ergothérapie
- Soutien à la famille - ensemble pédagogique
- Lignes directrices et documents de formation - soins de santé spéciaux dans les garderies

MEPPF
Formation élargie / Éducation des jeunes enfants - besoins spéciaux

Capilano College	North Shore, Sechelt, Squamish
College of New Caledonia	Prince George, Quesnel
Douglas College	New Westminster
University College of the Fraser Valley	Langley, Richmond, Surrey
Kwantlen College	Prince George, Quesnel
Malaspina University College	Nanaimo, Powell River, Cowichan
North Island College	Campbell River, Courtenay, Port Alberni, Port Hardy
Northern Lights College	Formation à distance à l'échelle provinciale
Northwest Community College	Hazelton, Houston, Kitimat Nass Valley, Prince Rupert Q.C. Islands, Smithers, Stewart, Terrace
Okanagan University College	Kelowna
Selkirk College	Grand Forks, Nelson, Castlegar, Trail
University of Victoria	Formation à distance
Vancouver Community College	Formation à distance

Programme de subventions aux étudiants

Besoins et analyse touchant la formation des consultants en matière d'aide aux services de garde d'enfants

MEF
PSSGE
Subventions d'accessibilité à la formation

1.4 Composantes de l'IS Services de garde d'enfants C.-B.

En mars 1995, environ 2 millions de dollars supplémentaires avaient été investis dans des services de garde d'enfants par l'intermédiaire de l'ISSGE. Le tableau 1 présente la répartition des fonds consacrés à la mise en marche et à l'exploitation des projets[4].

Tableau 1

	1994-1995	1995-1996	1996-1997
PAU Nelson (Point d'accès unique)	47 416 $	189 551 $	150 972 $
PAU Terrace	5 522 $	161 062 $	164 040 $
PAU Vancouver	-	153 150 $	300 000 $
PAU Courtney / Comox	-	121 161 $	142 713 $
Total PAU	52 938 $	624 924 $	757 725 $
Oaklands	-	47 600 $	-
Vancouver Groupe de coordination régionale	7 200 $	240 738 $	261 989 $
Total Modèle régional de prestation	7 200 $	288 338 $	261 989 $
BUDGETS TOTAUX ANNUELS	**60 138 $**	**913 262 $**	**1 019 714 $**

On peut voir que jusqu'à maintenant, 1 435 587 $ ont été consacrés à des projets Point d'accès unique (PAU) et 557 527 $ à des projets Modèle régional de prestation (c.-à-d. Groupe de coordination régionale – GCR Vancouver et Oaklands)[5].

En Colombie-Britannique, les besoins varient beaucoup d'une région à l'autre et dans les régions, d'une collectivité à l'autre, tant en ce qui concerne le type de services qu'en ce qui concerne le nombre de places. À ce titre, afin de concrétiser sa vision d'un système de garde d'enfants abordable et accessible qui contribue au développement physique, émotif et cognitif de l'enfant, le gouvernement provincial a misé sur la décentralisation.

La décentralisation a donné lieu à l'établissement de partenariats entre la province et les collectivités. Par exemple, le gouvernement provincial travaille de concert

---

4 On ne connaît pas encore les niveaux de financement au-delà de 1996-1997, puisque le financement est négocié chaque année en fonction des modifications apportées au budget provincial et des besoins de chaque projet.

5 Les dépenses au chapitre de la composante *Supported Child Care* sont présentées dans un rapport distinct du ministère des Services sociaux.

avec les collectivités pour établir des modèles de gestion et de mise en œuvre de services de garde d'enfants qui soient adaptés aux besoins locaux.

L'entente de l'IS avait pour objet de tester des méthodes nouvelles et novatrices pour dispenser des services de garde d'enfants. À cette fin, l'ISSGE met à l'essai trois composantes distinctes :

1. les centres communautaires Point d'accès unique (PAU);
2. les projets pilotes communautaires;
3. le projet de transition au *Supported Child Care* du *Special Needs Day Care Program* du ministère des Services sociaux[6].

Comme on le verra dans la section 2, dans le cadre de chacune de ces composantes, la collectivité joue un rôle de premier plan dans la conception et la mise au point du modèle utilisé, tout en se l'appropriant.

Voici une brève explication des trois composantes de l'ISSGE :

Composante 1

Les centres communautaires Point d'accès unique (PAU) ont été mis sur pied grâce à un partenariat entre les ministères des Services sociaux, de la Santé et de l'Égalité des femmes, les familles, les fournisseurs de services et les collectivités. La principale caractéristique de ces centres est qu'ils regroupent sous un même toit les services d'un agent d'aide financière du ministère des Services sociaux et d'un agent d'accréditation du ministère de la Santé, ainsi que les services du Programme de services de soutien à la garde d'enfants dans la collectivité. Grâce à ce regroupement, les parents et les fournisseurs de services de garde ont accès, dans un même lieu, à une gamme complète de renseignements et de ressources sur les services de garde d'enfants. Par exemple, les centres PAU offrent :

- des renseignements et de l'aide concernant les demandes de subvention pour les services de garde d'enfants;
- des renseignements sur l'accréditation des services et sur les programmes de subventions;
- des renseignements sur la gamme des services disponibles et un service d'aiguillage;
- de la formation, des ressources et un service de prêt d'équipement.

---

6 L'évaluation de la composante *Supported Child Care* est réalisée par le ministère des Services sociaux et fait l'objet d'un rapport distinct.

Les centres PAU jouent également un rôle essentiel dans l'évaluation des besoins et la planification des services de garde d'enfants au niveau local.

Le modèle logique exposé à l'annexe B présente les liens critiques qui existent entre les services offerts par les centres PAU et les résultats escomptés de l'ISSGE, à savoir un système de garde d'enfants plus accessible, plus abordable, de meilleure qualité, d'un meilleur rapport coût-efficacité et mieux adapté aux besoins.

La présence de l'agent d'aide financière du ministère des Services sociaux vise à permettre aux parents de présenter une demande de subvention pour services de garde d'enfants ailleurs qu'au bureau local d'aide sociale. Il semble que les parents étaient portés à ne pas demander de subventions, partielles ou intégrales, par crainte d'être pris pour des assistés sociaux, surtout dans les petites collectivités. En offrant un autre moyen de présenter une demande de subvention, on voulait encourager plus de parents à se prévaloir de subventions partielles ou intégrales et ainsi accroître les services de garde à prix abordables pour de nombreuses familles dont les parents travaillent.

Composante 2

Les projets pilotes communautaires ont pour objet de mettre à l'essai au moins une des formules suivantes :

- l'intégration et la coordination de services de garde au sein d'une collectivité donnée, et notamment, mais non exclusivement, la planification locale; la mise sur pied de nouveaux services ou de services satellites pour répondre aux besoins précis de la collectivité; la gestion de l'administration des subventions; des mesures d'économie comme des services financiers et administratifs; l'achat de ressources documentaires à l'intention des fournisseurs de services et des parents; le prêt d'équipement; la formation et les ateliers à l'intention des fournisseurs de services et des parents;

- des mesures visant à améliorer la qualité des services dans divers contextes, notamment dans le secteur non réglementé;

- une meilleure reddition de comptes à l'égard des fonds publics;

- des façons nouvelles et novatrices de fournir des services de garde d'enfants qui représentent des solutions locales à des problèmes particuliers.

Composante 3

Le *Supported Child Care Project* vise à répondre aux besoins spéciaux de plus de 3 000 enfants en matière de garde de jour en Colombie-Britannique. Ce projet pilote est mis en œuvre et évalué par le ministère provincial des Services sociaux, qui présentera un rapport d'évaluation formative distinct.

Les centres communautaires PAU et les projets pilotes communautaires[7] reposent sur le Programme de services de soutien à la garde d'enfants (PSSGE). En exploitant l'environnement existant, et essentiellement en travaillant de concert, les centres PAU, les projets pilotes communautaires et le PSSGE peuvent contribuer à mettre sur pied un système de garde d'enfants qui reflète mieux les besoins locaux. Comme on l'a vu ci-dessus, le PSSGE a pour objet d'accroître l'accessibilité par le recrutement de fournisseurs de services de garde et l'aiguillage, tout en offrant des renseignements et des ressources sur la garde d'enfants. En s'acquittant de son mandat, le PSSGE a établi des liens solides avec les parents, les fournisseurs de services et d'autres organisations communautaires. Grâce à ces liens, le PSSGE peut, par l'entremise des centres PAU et des projets pilotes communautaires, jouer un rôle important dans l'élargissement et la stabilisation du régime de garde d'enfants. Ainsi, les centres PAU et les projets pilotes communautaires tablent sur le tronc commun des services du PSSGE, notamment :

- pour *donner de l'expansion* aux services du PSSGE par l'élargissement des secteurs géographiques, la création de services satellites ou l'accroissement du soutien (c.-à-d. les ateliers, la formation, les ressources) au-delà du secteur des services de garde accrédités en milieu familial pour les offrir également aux fournisseurs de services de garde collectifs accrédités;

- pour *stabiliser* le régime de garde d'enfants en aidant les services de garde collectifs accrédités dans leurs activités d'administration ainsi que dans leurs activités de planification et de gestion financière; en appuyant davantage le secteur des services de garde ne requérant pas d'accréditation et en mettant au point des services suffisamment souples pour répondre aux besoins plus difficiles à combler, comme les services de garde en cas d'urgence, ou encore les services de garde en milieu rural ou les services saisonniers.

Le tableau 2 présente la liste complète des projets financés au cours de l'exercice 1996-1997.

[7] À l'exception du projet Oaklands.

Tableau 2

Projet pilote	Description	Fonds alloues 1996-1997
Projet pilote *100 Mile House* de services de garde au domicile de l'enfant	Essai d'un modèle visant à améliorer les services aux enfants et aux familles en milieu rural par des services de garde au domicile de l'enfant.	72 750 $
Projet pilote d'enregistrement de services dont l'accréditation n'est pas obligatoire – Chiliwack	Essai de nouvelles façons d'enregistrer les services de fournisseurs dont l'accréditation n'est pas obligatoire, afin d'améliorer l'accessibilité, la qualité et la responsabilisation de ce secteur et de rendre les services mieux adaptés et plus complets.	88 068 $
Projet pilote d'enregistrement et d'administration - North Shore	Essai de mesures d'économie administratives dans la gestion des services de garde d'enfants par la création de services de gestion et d'administration à l'intention des fournisseurs accrédités ou dont l'accréditation n'est pas obligatoire, dans les régions North Shore, Sea-to-Sky et Sunshine Coast.	217 241 $
Projet de garde d'enfants en milieu rural – Penticton	Essai de façons d'améliorer l'accessibilité aux services de garde d'enfants des personnes qui travaillent dans l'industrie saisonnière des fruits et dans l'industrie du tourisme.	61 126 $
Projet *Local Solutions to Local Needs* – Surrey	Essai de façons d'améliorer les services de garde d'enfants de la collectivité de Surrey en fonction de l'expertise disponible et de facteurs démographiques, grâce à des consultations avec le personnel, les fournisseurs de services et d'autres organismes.	111 729 $
	TOTAL	**550 914 $**

1.5 Cadre de l'évaluation : Objet et description

L'évaluation constitue une composante essentielle de l'ISSGE. Elle indique dans quelle mesure on a réalisé les objectifs du projet, établis dans l'accord de contribution Canada-Colombie-Britannique, et défini les facteurs sous-jacents à la réussite ou à l'échec du projet. En outre, l'évaluation permet de recueillir des renseignements précieux sur l'élaboration, la mise en place et l'exécution de modèles pour les services de garde d'enfants, renseignements dont pourront s'inspirer d'autres collectivités qui envisagent d'adopter des modèles semblables de gestion et de prestation.

La province a pour objectif prioritaire d'améliorer la reddition des comptes dans le secteur public. Les activités de contrôle et d'évaluation qui font partie intégrante de l'ISSGE correspondent très bien à cet objectif. En outre, les activités de suivi et d'évaluation fourniront au gouvernement provincial des renseignements sur la

planification, la mise en place et l'exécution de programmes dans le cadre de partenariats.

L'évaluation de l'ISSGE est une tâche complexe. Par exemple, la nature et l'envergure des données rassemblées doivent répondre aux besoins en matière d'information du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et, en fin de compte, des partenaires du milieu communautaire qui ont conçu, mis en place et réalisé les projets.

Voici un aperçu des différents besoins en matière d'information des trois catégories de partenaires :

Les partenaires communautaires

Au sein de la collectivité, chaque gestionnaire de projet a besoin de renseignements précis qui l'aideront à évaluer les aspects du projet qui fonctionnent bien et à cerner les améliorations qui s'imposent (p. ex. en ce qui concerne le genre de services offerts ou encore l'offre ou la prestation des services).

Le gouvernement provincial

L'ISSGE comporte des projets distincts et qualitativement différents, qui répondent à des besoins précis en matière d'accessibilité aux services de garde d'enfants dans la province[8]. Le gouvernement provincial a besoin de renseignements propres à chaque projet pour pouvoir prendre des décisions éclairées en matière de politiques et de programmes, notamment en ce qui a trait au financement futur et à l'élargissement de certains projets pilotes à l'échelle provinciale.

Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a besoin d'information sur les résultats globaux de l'ISSGE et sur les facteurs qui ont contribué à sa réussite ou à son échec.

Pour répondre aux besoins en matière d'information des trois catégories de partenaires, le cadre d'évaluation établi pour l'ISSGE comporte trois grands volets :

1. Une *évaluation formative*, qui fait l'objet du présent rapport et qui examine les questions concernant la planification, la conception et les méthodes utilisées pour la mise en œuvre de l'ISSGE.

   L'évaluation formative examine les questions de la planification, de la conception et de la mise en œuvre à la fois d'un point de vue général et au niveau de la collectivité. Au niveau général, elle examine un certain nombre de questions

[8] Par exemple, certains projets ont pour objet d'accroître l'accessibilité des services de garde en milieu rural, alors que d'autres visent à améliorer la qualité des services au sein du secteur des services dont l'accréditation n'est pas obligatoire.

fondamentales, qui sont communes à toutes les évaluations des Initiatives stratégiques à l'échelle du Canada. Les données concernant les centres PAU et les projets pilotes communautaires seront agrégées aux fins de l'examen des questions et des enjeux de base de l'évaluation.

Afin de fournir une information sur laquelle pourront s'appuyer les décisions de la province et des collectivités, l'évaluation formative examine aussi les défis et les possibilités que représentent la planification, la conception et la mise en œuvre des projets au niveau communautaire. De plus, il a fallu procéder à une évaluation projet par projet, parce que certaines des questions soulevées ne concernaient qu'un centre PAU ou un projet pilote communautaire en particulier.

L'information propre à chaque projet permettra aux gestionnaires de programme qui sont en train de mettre en œuvre des projets semblables de prévoir les obstacles éventuels et, donc, de formuler un plan d'action pour relever ces défis s'ils devaient se présenter. De la même façon, l'analyse des méthodes qui donnent de bons résultats fournira aux gestionnaires de programme des indications au sujet des activités ou des méthodes qu'ils devraient intégrer aux étapes de la planification et de l'élaboration. À ce titre, on trouvera dans la conclusion de ce rapport un sommaire des principales constatations.

2. Une *évaluation des méthodes* portera sur les réussites ainsi que les défis et obstacles dans la prestation des services après la mise en œuvre du projet. Comme l'évaluation formative, l'évaluation des méthodes examinera les questions à la fois au niveau des collectivités (c.-à-d. projet par projet) et au niveau global (projets agrégés).

   L'évaluation des méthodes a deux objectifs. Le premier consiste à évaluer la prestation des services. L'un des principaux éléments en sera l'évaluation des facteurs qui ont des répercussions sur la capacité du projet d'améliorer l'accessibilité, la qualité, le prix abordable, l'intégralité et la réceptivité du régime de garde d'enfants. Le deuxième objectif consistera à fournir des rétroactions aux gestionnaires des projets au sujet des aspects de la prestation de leurs services de garde d'enfants qui fonctionnent bien et des aspects qui ont besoin d'être rajustés ou repensés.

3. Une *évaluation sommative*, qui sera menée à la fin de l'initiative, en 1999-2000. Elle aura pour objet de mesurer les répercussions et les résultats cumulatifs de l'ISSGE de même que son rapport coût-efficacité. Voici les principales questions qu'elle abordera :

   i) Dans quelle mesure l'ISSGE a-t-elle amélioré l'accessibilité, la qualité, le prix abordable, l'intégralité et la réceptivité du régime de garde d'enfants?

ii) De quelle façon et dans quelle mesure les projets individuels offerts dans le cadre de l'ISSGE ont-ils contribué à améliorer l'accessibilité, la qualité, le prix abordable, l'intégralité et la réceptivité du régime de garde d'enfants?

iii) L'ISSGE est-elle l'approche qui a présenté le meilleur rapport coût-efficacité pour améliorer l'accessibilité, la qualité, le prix abordable, l'intégralité et la réceptivité du régime de garde d'enfants? Quel a été le rapport coût-efficacité des projets à titre individuel?

2.0 Résultats et analyse

En septembre 1995, le Groupe de travail mixte de l'évaluation (GTME) de l'ISSGE a déterminé les questions et les enjeux qui seraient examinés dans le cadre de l'évaluation formative, qui allait porter sur les aspects fondamentaux de la planification, de la conception et de la mise au point.

Comme on l'a vu précédemment, ces questions et enjeux fondamentaux sont communs à toutes les évaluations des Initiatives stratégiques à l'échelle du Canada. Les adapter de façon à refléter la nature et l'envergure de l'ISSGE relevait de la responsabilité du GTME. L'évaluation formative a donc été conçue autour de trois thèmes, à savoir la conception et l'exécution du programme, la coordination et la mise au point des systèmes.

L'analyse de ces trois grands thèmes est présentée ci-dessous.

2.1 Conception et exécution du programme

2.1.1 Pertinence du programme

En 1993, d'après une présentation au Cabinet, il fallait environ 330 000 places dans les services de garde non parentaux pour répondre aux besoins de la Colombie-Britannique. Compte tenu de ces chiffres estimatifs, la pertinence de l'ISSGE ne fait aucun doute.

Comme on l'a vu ci-dessus, les besoins en matière de services de garde d'enfants varient entre les régions, voire même d'une collectivité à l'autre. En vue de l'élaboration de modèles de programme à la fois réceptifs et pertinents pour les besoins locaux, la Direction générale des services de garde d'enfants du ministère de l'Égalité des femmes a demandé aux PSSGE et à leurs sociétés promotrices de lui soumettre des propositions. Les modèles approuvés ont été financés à titre de projets de l'ISSGE.

L'évaluation a relevé deux éléments importants à l'étape initiale d'élaboration des modèles qui faisaient consensus au sujet des genres de services et d'activités à offrir en matière de garde d'enfants. Le premier de ces éléments était une consultation publique auprès de la collectivité (c.-à-d. les fournisseurs de services, les parents, les organismes et les comités s'intéressant à la garde d'enfants) au sujet des besoins. Le deuxième a été l'exploitation des conclusions des évaluations des besoins en matière de garde d'enfants dans la collectivité. D'après un examen de l'information recueillie, la répercussion la plus importante de ces deux éléments,

c'est qu'ils ont servi à la détermination des secteurs prioritaires en matière de services et d'activités de garde d'enfants dans chaque collectivité.

L'importance de la consultation de la collectivité à l'étape de l'élaboration ressort clairement des problèmes survenus dans le cadre de l'un des projets[9]. L'évaluation de ce projet montre :

- qu'il n'y a pas eu d'évaluation des besoins, qu'aucun comité consultatif communautaire n'a participé à la planification et que les intervenants de la collectivité n'ont pas été consultés;
- qu'il a été difficile d'en arriver à un consensus sur les activités de garde d'enfants et que l'élaboration d'une proposition viable a soulevé des difficultés significatives;
- qu'une fois les activités du projet définies, le personnel a trouvé difficile de les mettre en œuvre, et qu'une fois implantées, elles étaient difficiles à administrer;
- que la société promotrice n'était pas établie dans la collectivité, ce qui nuisait à la communication, tout en compromettant l'efficacité de la planification logistique.

Ces problèmes ont été aplanis lorsqu'un comité directeur composé de nombreux représentants communautaires a commencé à participer au processus d'élaboration et que les responsabilités de la société promotrice ont été confiées à une organisation locale communautaire ayant de solides liens avec les milieux de la garde d'enfants.

L'évaluation montre clairement que la participation de la collectivité dès le début n'est pas seulement un élément clé lorsqu'il s'agit de déterminer les services et les activités dont la collectivité a besoin en matière de garde d'enfants, mais également qu'elle représente un facteur essentiel de réussite au moment de la mise en œuvre et de l'administration du projet.

2.1.2 Directives concernant les politiques du programme

Comme on l'a vu dans la section 1, l'une des priorités de la Colombie-Britannique consiste à promouvoir et à favoriser un régime de garde d'enfants qui soit accessible, abordable, d'un bon rapport coût-efficacité, de grande qualité et réceptif aux besoins locaux.

[9] C'est le seul projet de l'ISSGE qui n'a pas fait appel à la représentation et à l'apport de la collectivité dès l'étape de l'élaboration.

i) Mise à l'essai de nouvelles approches

Avant le partenariat IS entre le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique, l'initiative provinciale *Child Care: Choices at Work* était le principal moyen de mettre à l'essai des formules qui allaient promouvoir et favoriser un régime amélioré de garde d'enfants. La mise sur pied de l'ISSGE a représenté de nouvelles occasions de mettre à l'essai des approches nouvelles et novatrices en matière de garde d'enfants à l'échelle de la Colombie-Britannique. Par exemple, l'entente conjointe de financement de l'ISSGE a donné lieu à une augmentation du nombre de projets de garde d'enfants, ce qui a permis de régler certains des problèmes de couverture de l'initiative provinciale *Child Care: Choices at Work*. Plus précisément, les projets supplémentaires ont contribué à assurer la représentation et l'égalité régionales dans les collectivités et auprès des parents.

De plus, le programme des Initiatives stratégiques prévoit le financement de recherches originales sur la garde d'enfants. On pense que de tels travaux de recherche constitueront le fondement de nouvelles politiques et de nouveaux programmes de garde d'enfants au Canada, au niveau provincial comme au niveau national.

ii) Planification des projets

Comme prélude à la signature de l'accord de contribution IS Canada-Colombie-Britannique de juin 1995, les autorités fédérales et provinciales avaient conclu, en juin 1994, une entente de principe relativement à un partenariat IS. Immédiatement après la conclusion de cette entente de principe, la province a entamé le processus de planification des projets, un an avant la signature de l'accord de contribution.

À l'origine, on ne pensait pas que la planification anticipée des projets poserait des problèmes, car les projets proposés aux fins de l'ISSGE avaient déjà été conçus et leur mise en œuvre avait été prévue dans le cadre de l'initiative *Child Care: Choices at Work* de la province.

Or, pendant les négociations qui ont eu lieu avec le gouvernement fédéral en 1994, les paramètres devant régir les modèles de projets et les attentes de la province relativement à la participation communautaire ont changé. Ces nouvelles données, de même que le désir de la province de mettre les projets en œuvre rapidement, se sont traduits par différents problèmes et défis dans les collectivités, dont les suivants, qui sont ressortis lors d'entrevues auprès des partenaires communautaires :

Brièveté des délais pour la présentation des propositions

Les délais pour l'élaboration des modèles de projet et pour la présentation des demandes étaient d'environ six mois, ce que les partenaires communautaires ont jugé insuffisant, compte tenu des consultations communautaires exhaustives qu'il fallait effectuer et du manque de ressources pour rédiger la demande. Pour régler ce problème des ressources, le ministère de l'Égalité des femmes a accordé aux groupes des fonds pour le recrutement d'un expert-conseil chargé d'élaborer et de rédiger la demande.

Exigences mal définies en ce qui concerne les demandes

Les exigences relatives aux demandes ont été modifiées au fur et à mesure que les paramètres du projet et les attentes changeaient. Par conséquent, les demandes présentées ont dû être révisées (y compris les budgets), tâche que les intervenants du milieu communautaire ont trouvé frustrante.

Retards dans le processus d'examen et d'approbation

L'examen et l'approbation des demandes de la part du ministère de l'Égalité des femmes ont été retardés, ce qui a repoussé la mise en œuvre des projets dans les collectivités. Ce retard n'a pas eu de répercussions graves sur les services et les activités (qui ont fini par être mis en œuvre) ni sur la contribution éventuelle du projet, mais a tout de même suscité un certain mécontentement chez les partenaires du milieu communautaire à l'égard du Ministère.

Ambiguïté au sujet du financement

Sans l'accord de contribution Canada-Colombie-Britannique, le ministère de l'Égalité des femmes ne pouvait pas offrir de garantie concernant les genres d'activités qui seraient financées ni les dépenses admissibles. Les partenaires du milieu communautaire ont dit ne pas avoir été informés du fait que les niveaux de financement prévus pourraient changer après la signature de l'accord. Une fois l'accord conclu, il leur a fallu réviser les budgets prévus en fonction des fonds disponibles.

L'incertitude concernant le financement a soulevé des préoccupations et de l'anxiété chez ces partenaires. Cependant, en fin de compte, le financement accordé à chaque projet après la signature de l'accord de contribution a été substantiel, compte tenu de l'insuffisance de fonds dont ce secteur a toujours souffert (voir le tableau 1). De plus, les projets approuvés et mis en œuvre ont pu conserver, voire améliorer la majorité des services et des activités prévus au départ. À preuve, les centres Point d'accès unique ont connu une prolifération de services adaptés aux besoins communautaires en matière de garde d'enfants, ce qui n'était pas initialement prévu dans la proposition.

Le fait que l'accord de contribution Canada-Colombie-Britannique n'ait pas été signé tout de suite a également eu des répercussions importantes dans les services gouvernementaux. Selon des entrevues avec le personnel actuel et d'anciens membres du personnel du ministère de l'Égalité des femmes, le climat de travail de l'époque était difficile et ambigu. Conjugué au roulement du personnel, ce problème a donné lieu à des problèmes de communication entre les intervenants de la collectivité et le ministère de l'Égalité des femmes.

En principe, il aurait fallu prévoir de plus longs délais pour la planification et la mise en place des projets de garde d'enfants. Cependant, la province était convaincue qu'elle risquait de perdre les fonds prévus dans l'entente du Programme des initiatives stratégiques, et particulièrement le budget supplémentaire de 32 millions de dollars pour les services de garde d'enfants. Elle croyait donc qu'elle devait prouver son engagement envers une Initiative stratégique en matière de garde d'enfants et que la meilleure façon de le faire était d'amorcer immédiatement des projets de garde du genre de ceux qui avaient déjà été prévus dans le cadre du programme provincial *Child Care: Choices at Work*.

De même, il aurait été préférable que les activités de planification et de mise en place des projets ne commencent pas avant que les accords de contribution Canada-Colombie-Britannique soient signés. Or, comme on l'a vu, ces activités avaient déjà été entamées dans le cadre du programme provincial *Child Care: Choices at Work*.

Depuis la signature de l'accord de contribution Canada-Colombie-Britannique et la stabilisation du personnel de la Direction générale des services de garde d'enfants, le ministère de l'Égalité des femmes a :

- fourni des trousses d'information aux équipes chargées de la mise en œuvre des projets, afin de leur permettre de se familiariser avec les objectifs globaux du Programme des initiatives stratégiques;

- établi un calendrier interne réaliste pour la présentation des demandes et la mise en œuvre des projets et transmis ces renseignements à tous les intéressés;

- effectué, de concert avec le personnel des projets, effectué un examen approfondi des méthodes appliquées pour la mise au point des projets et la gestion des contrats dans le cadre des Initiatives stratégiques;

- confié la responsabilité de chaque projet à certains membres du personnel, afin de faciliter les rapports entre les équipes locales et le Ministère;

- accéléré la négociation des contrats avec la collectivité, en contrôlant moins étroitement les menus détails de la gestion des projets et en précisant clairement les domaines où il était disposé à faire preuve d'une plus grande souplesse.

Jusqu'à présent, tous les projets pilotes financés en 1995-1996 ont été mis en place et offrent leurs services à la collectivité.

Les méthodes et les protocoles d'élaboration des projets et de présentation des demandes de financement pour l'exercice 1996-1997 ont été suivis sans difficulté. Les nouveaux groupes communautaires n'ont pas buté sur les obstacles qu'ont connus leurs prédécesseurs.

iii) Sélection des projets

Le ministère de l'Égalité des femmes a mis en place un mécanisme d'approbation des projets de services de garde :

- la Direction générale des services de garde d'enfants utilise un barème d'évaluation pour déterminer la mesure dans laquelle les activités proposées sont conformes aux objectifs du Programme des initiatives stratégiques (l'accessibilité améliorée, le prix abordable, la qualité, la réceptivité, l'intégralité et le rapport coût-efficacité du régime de garde d'enfants);

- la Direction générale détermine la mesure dans laquelle le modèle représente une formule nouvelle et novatrice pour la prestation et la gestion des services de garde d'enfants;

- le projet est ensuite approuvé par l'équipe responsable des politiques en matière de garde d'enfants[10]. Cette équipe détermine les questions qui ont besoin d'être éclaircies et demande que des modifications soient apportées aux propositions. Le personnel du ministère de l'Égalité des femmes transmet ensuite ces demandes aux groupes communautaires pour qu'ils y donnent suite avant l'approbation définitive par l'équipe.

Jusqu'à présent, rien n'indique que ce mécanisme n'a pas été efficace.

2.2 Coordination

2.2.1 Communication et partage de l'information

À l'origine, le partage de l'information avec les partenaires des projets s'est fait lentement. Plusieurs mois s'écoulaient entre la signature de l'accord de contribution et la communication aux collectivités des exigences au sujet desquelles elles auraient à rendre compte. Selon l'information recueillie auprès des groupes de

[10] Cette équipe compte des représentants des ministères de l'Égalité des femmes, de la Santé ainsi que de l'Éducation, du Perfectionnement professionnel et du Travail, du Secrétariat de la planification du Cabinet et du Conseil du Trésor, de même qu'un représentant fédéral de Développement des ressources humaines Canada.

discussions et les entrevues, la communication de ce document à toutes les parties intéressées a joué un rôle de premier plan dans l'établissement d'attentes claires concernant les politiques, les activités et les objectifs du programme. De plus, la communication du document posait les jalons d'une bonne planification stratégique, tout en permettant d'adopter des méthodes efficaces pour l'élaboration du programme, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau communautaire.

Deux autres enjeux ont eu des répercussions importantes sur la planification et l'élaboration des centres PAU : le regroupement sous un même toit de travailleurs syndiqués et de travailleurs non syndiqués, et la capacité du gouvernement provincial d'affecter des équivalents à plein temps (ETP) à ces centres.

(a) Étant donné que la cohabitation de travailleurs syndiqués et de travailleurs non syndiqués constitue déjà un enjeu complexe, le regroupement dans un même centre PAU des agents d'aide financière du ministère des Services sociaux et des agents d'accréditation du ministère de la Santé constituait un véritable défi. En effet, les agents d'aide financière et les agents d'accréditation font partie du syndicat des employés du gouvernement de la Colombie-Britannique (BCGEU), alors que le personnel de bureau des centres PAU de Penticton et de Vancouver, chargé de coordonner les rendez-vous des parents avec les fournisseurs de services n'est pas syndiqué. Conformément à la convention collective du BCGEU, cela constitue une forme interdite d'impartition à du personnel non syndiqué. Ce problème doit être réglé pour que les agents d'aide financière et les agents d'accréditation puissent continuer à travailler dans les centres PAU.

    Jusqu'à maintenant, les moyens d'assurer la cohabitation de personnel syndiqué et de personnel non syndiqué font l'objet de discussions. Divers modèles d'accréditation syndicale sont envisagés. La confusion qui règne au sujet des divers modèles d'accréditation possibles et des politiques syndicales en général fait ressortir l'importance de la participation de toutes les parties intéressées à ces discussions. Cette expérience permet de conclure qu'étant donné la complexité des conventions collectives et la diversité des modèles d'accréditation, des communications claires s'imposent entre les divers intervenants. On pourrait par exemple tenir des rencontres entre tous les intéressés, pour que tous reçoivent la même information et interprètent de la même façon les politiques syndicales et les enjeux qui en découlent.

(b) Le regroupement du personnel des ministères de la Santé et des Services sociaux sous le même toit a entraîné une autre difficulté, liée cette fois aux ressources humaines limitées du secteur public de la Colombie-Britannique. Il s'agit de la charge de travail des agents d'aide financière et des agents d'accréditation : leurs nouvelles responsabilités dans les centres Point d'accès unique viennent s'ajouter à leur charge de travail normale, déjà lourde. Le ministère des Services sociaux a fait savoir qu'il n'avait pas de personnel à affecter dans les centres PAU.

Le financement de 0,5 ETP par centre PAU accordé par le ministère de l'Égalité des femmes est une solution provisoire. La question n'a pas encore été réglée définitivement et fait l'objet de discussions entre les ministères.

2.2.2 Roulement du personnel

Au cours de la première année d'exécution de l'ISSGE, il y a eu de nombreux changements dans le personnel. Depuis le mois d'août 1995, il y a au ministère de l'Égalité des femmes un nouveau directeur de la Direction générale des services de garde d'enfants, une nouvelle équipe de renouvellement IS Services de garde d'enfants C.-B., un nouveau sous-ministre adjoint aux programmes et un nouvel analyste des évaluations. L'absence de continuité au sein du personnel a été ressentie au niveau communautaire : les partenaires ont dû passer un temps considérable à réexpliquer leurs projets au nouveau personnel, ce qui a donné lieu à un certain mécontentement.

La dotation en personnel n'a pas changé depuis août 1995, et le nouveau personnel a consacré beaucoup de temps à apprendre à connaître les projets et les groupes communautaires. Les groupes communautaires signalent que le nouveau personnel comprend leur insatisfaction et qu'il s'est montré disposé à travailler en étroite collaboration avec eux pour que les projets se déroulent sans heurts à l'avenir.

La question du roulement du personnel démontre qu'il doit absolument exister une documentation complète sur les activités et les mécanismes des programmes, et notamment les réussites et les défis, afin que le nouveau personnel n'ait pas à repartir à zéro. Sans ces renseignements de base, les intervenants communautaires doivent mettre les nouveaux membres du personnel au courant de tout, ce qui accroît leur charge de travail. Ils risquent donc d'éprouver un certain mécontentement à l'égard du Ministère.

2.2.3 Rôles et responsabilités

L'évaluation formative a cerné deux secteurs clés où les rôles et les responsabilités des divers joueurs n'ont pas été clairement établis ou n'ont pas été assumés comme prévu. Il s'agit des secteurs suivants :

Coordonnateurs de la mise en place

Afin d'aider les collectivités à mettre leur projet en place, le Ministère leur a offert les services de coordonnateurs chargés d'élaborer des politiques et de gérer et de résoudre les difficultés qui surviendraient.

D'après les groupes communautaires et la Direction générale des services de garde d'enfants, les coordonnateurs de la mise en place ont eu de la difficulté à s'acquitter de leurs fonctions. Dans les collectivités, ces difficultés se sont traduites par des retards dans l'élaboration des projets.

Ce problème des coordonnateurs de la mise en place peut être attribuable à un gel de l'embauche dans les secteurs publics. À l'origine, le Ministère avait prévu de recruter des personnes ayant beaucoup d'expérience et de connaissances relativement aux enjeux de la garde d'enfants dans chacune des collectivités visées. Cependant, à cause du gel du recrutement, le Ministère a dû détacher des fonctionnaires provinciaux pour occuper les postes de coordonnateurs de la mise en place. Malheureusement, les fonctionnaires ainsi détachés n'avaient pas suffisamment d'expérience pour appliquer les connaissances et les aptitudes nécessaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Après quelques mois, il a fallu retirer les coordonnateurs de la mise en place. La Direction générale des services de garde d'enfants a ensuite engagé une personne ayant de solides connaissances dans les domaines de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes ministériels, de la planification et de la mise au point de programmes en milieu communautaire ainsi que de l'élaboration de politiques sociales et de programmes et politiques en matière de garde d'enfants. Selon le personnel de l'ISSGE, la mise en place s'est améliorée après le recrutement de cette personne.

Politique et procédures informelles

La question de savoir comment appliquer les lignes directrices relatives aux politiques et procédures informelles dans les centres PAU a été soulevée au sujet des dossiers de subventions des services de garde. Selon la politique informelle de « double surveillance » en vigueur au ministère des Services sociaux, lorsqu'un requérant qui a demandé de l'aide financière est interviewé, deux membres du personnel du Ministère doivent déterminer que cette personne est bien celle qui a présenté la demande.

Étant donné que l'agent d'aide financière (AAF) était le seul membre du personnel du Ministère à travailler au centre PAU, on s'est demandé au début comment appliquer cette procédure. Les groupes communautaires souhaitaient que les protocoles à suivre soient établis au niveau interministériel à Victoria, plutôt qu'au niveau local. La question a fini par être réglée lorsque le ministère des Services sociaux a accepté que le rôle de « double surveillance » soit assumé par un membre du personnel du centre PAU (par exemple le ou la réceptionniste).

L'apparition de ce problème a permis de conclure que les partenaires doivent bien connaître les politiques informelles en vigueur au sein des organismes. Ceux-ci devraient élaborer un plan de communication de leurs politiques formelles et

informelles pour faire en sorte que la planification du programme se fasse de façon efficace et en connaissance de cause.

2.3 Rapport sur la mise au point des systèmes

i) Cadre d'évaluation

La nature complexe du processus à suivre pour recueillir des données qui répondent aux exigences de chacune des trois catégories de partenaires (voir la section 1.5, Cadre de l'évaluation : Objet et description) est devenue manifeste lors d'une première tentative visant à élaborer un cadre d'évaluation.

Le processus d'évaluation a été entamé à l'automne 1994 par la mise sur pied d'un comité d'évaluation[11]. Il a été amorcé par la discussion d'un cadre d'évaluation préliminaire élaboré par Développement des ressources humaines Canada et portant sur les grands thèmes d'évaluation[12] communs à l'évaluation de toutes les IS. En octobre 1994, le GTME avait travaillé à un cadre initial d'évaluation qui allait servir de fondement au cadre commun élaboré au cours de l'été 1995 par un expert-conseil retenu à contrat par le ministère de l'Égalité des femmes.

Ce cadre commun d'évaluation, qui avait été conçu à la fois pour les projets de PAU et les projets pilotes communautaires « Modèle régional de prestation », allait permettre de faire une évaluation globale de l'ISSGE. À partir de ce cadre, les données de référence ont été définies et présentées aux équipes des projets, qui allaient recueillir les renseignements nécessaires.

L'utilisation d'un cadre commun d'évaluation pour les projets de l'ISSGE a posé des problèmes. Les partenaires du projet PAU de Vancouver et des projets pilotes communautaires Modèle régional de prestation ont dit que les questions d'évaluation et, partant des données de référence à recueillir, n'étaient pas pertinentes à leurs projets. Ils étaient donc d'avis que les données recueillies ne permettraient pas de faire une évaluation précise des réalisations des projets, ni d'obtenir l'information dont ils avaient besoin pour en suivre les progrès.

Les partenaires d'autres projets de l'ISSGE ont affirmé que la composante d'évaluation avait été mise de l'avant de façon prématurée, avant que leur proposition finale n'ait été approuvée par le ministère de l'Égalité des femmes.

---

[11] Dont le nom officiel est « Groupe de travail mixte de l'évaluation » (GTME); on trouvera plus de détails à ce sujet à la note 3.

[12] C'est-à-dire la pertinence, la conception et l'exécution, les résultats et répercussions ainsi que les solutions de rechange (rapport coût-avantage / efficacité).

De plus, comme on l'a vu dans la section 2.2.1 (Communication et partage de l'information), l'information relative à l'accord de contribution fédéral-provincial n'a été communiquée que plusieurs mois après la signature de l'accord, de sorte que les partenaires des projets n'ont pas compris pleinement les objectifs du Programme des initiatives stratégiques ni comment l'évaluation avait pour objet de mesurer les répercussions de leur projet par rapport à ces objectifs.

Par conséquent, les partenaires sont d'avis qu'ils n'ont pas été adéquatement consultés pour la composante d'évaluation et, selon eux, cela montre que la province ne les considère pas comme des partenaires à parts égales. C'est pourquoi un grand nombre des projets n'ont pas participé initialement à l'évaluation et, notamment, à la collecte des données de référence.

Par conséquent, et compte tenu des différences dans la nature et l'envergure des projets et des besoins particuliers d'information de la province et des intervenants des projets, le GTME a jugé qu'il fallait prévoir des cadres d'évaluation distincts, qui allaient tenir compte des différences dans les activités réalisées par chacun des projets et, en fin de compte, des différences dans les buts que les activités des projets étaient censées atteindre.

À l'automne 1995, avec la collaboration du Groupe de travail mixte de l'évaluation, la Direction générale de la recherche, de l'évaluation et des affaires intergouvernementales du ministère de l'Égalité des femmes a assumé la responsabilité de l'évaluation de l'ISSGE[13].

Par souci de clarté, tous les projets financés se sont vu distribuer une trousse d'information renfermant l'accord de contribution fédéral-provincial ainsi qu'un sommaire présentant clairement l'objet de l'évaluation et les activités comprises dans le plan d'évaluation.

De plus, les partenaires des projets ont ensuite été invités à participer à une réunion de travail d'une journée au cours de laquelle ils ont eu l'occasion d'abord de poser des questions sur les composantes de l'évaluation et ensuite de proposer des indicateurs de l'amélioration de la qualité, de l'accessibilité, de l'abordabilité, de la réceptivité et du rapport coût-efficacité propres à leur projet.

Après cette rencontre d'une journée, de nouveaux cadres d'évaluation ont été élaborés et des rencontres ont eu lieu avec des représentants clés de chaque projet en vue d'examiner les cadres d'évaluation et d'y mettre la dernière main. Cette

---

[13] À l'exception du volet *Supported Child Care*, qui est évalué par le ministère des Services sociaux.

activité a permis d'élaborer des cadres d'évaluation propres à chaque projet, qui ont pour but :

- d'évaluer les résultats de l'ISSGE par rapport aux objectifs prévus dans l'accord de contribution Canada-Colombie-Britannique;

- de recueillir les renseignements particuliers dont la province et les autres partenaires ont besoin pour prendre des décisions éclairées au sujet du programme et des politiques.

Étant donné le succès de cette démarche, chaque nouveau projet de services de garde financé dans le cadre de l'ISSGE recevra à l'avenir la trousse d'information sur l'évaluation. De plus, on continuera, pour chaque nouveau projet, de faire participer les intervenants communautaires à l'examen et à la mise au point finale du cadre d'évaluation.

ii) Indicateurs de résultats

Les projets financés dans le cadre de l'ISSGE visent au moins l'un des objectifs suivants : offrir un système de garde d'enfants plus accessible, plus abordable, de meilleure qualité, plus réceptif, plus complet ou d'un meilleur rapport coût-efficacité. Les cadres d'évaluation mis au point pour les programmes financés au cours de l'exercice 1995-1996 prévoyaient divers moyens de mesurer les résultats aux fins de l'évaluation sommative, y compris des mesures quantitatives et qualitatives[14]. Toutes les méthodes de collecte de données sont conformes aux dispositions et aux règlements de la *British Columbia Freedom of Information and Privacy Act* (loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique).

Des sondages seront menés auprès des parents pour déterminer les répercussions des projets de garde d'enfants lorsqu'il s'agit :

- de les aider à suivre des programmes d'études ou de formation liés à l'emploi;

- de les aider à s'intégrer à la population active et à y demeurer;

- de réduire leur dépendance à l'égard des programmes d'aide au revenu et (ou) d'aide sociale.

De plus, on demandera à tous les nouveaux fournisseurs de services recrutés pour dispenser des services dans le cadre d'un projet de l'ISSGE s'ils sont devenus des fournisseurs pour réintégrer le marché du travail après une période de chômage. Les renseignements ainsi obtenus serviront à déterminer les répercussions d'un

---

[14] Les sondages sur la satisfaction des parents et des fournisseurs de services comportent des questions normalisées dont l'usage est très répandu en recherche.

meilleur accès à des services de garde abordables sur la création d'emplois dans le secteur de la garde d'enfants.

iii) Base de données pour le suivi des projets et collecte de données de référence

Jusqu'à présent, des bases de données de suivi ont été établies pour tous les projets financés au cours de l'exercice 1995-1996; on a demandé à tous les projets de rassembler systématiquement des données et de les transmettre tous les trimestres à la Direction générale de la recherche, de l'évaluation et des affaires intergouvernementales du ministère de l'Égalité des femmes, qui les intègre aux rapports trimestriels demandés par le gouvernement fédéral. Le logiciel « Carefinder » a été fourni à tous les centres PAU pour faciliter la collecte de ces données. La collecte des données de référence à l'aide de cette base de données a été menée à bien pour tous les projets financés au cours de l'exercice 1995-1996.

Les données de suivi fournissent de l'information sur les éléments suivants :

- les extrants du projet (p. ex. la fréquence de la prestation des services et des activités);
- le taux d'utilisation des services et activités du projet;
- les résultats finaux du projet (aux fins de l'évaluation sommative).

Les extrants du projet et les taux d'utilisation représentent pour les gestionnaires de projet des rétroactions sur les aspects des projets qui ont besoin d'être modifiés ou repensés en fonction des objectifs de l'amélioration de l'accessibilité, de prix abordable, de la qualité, de la réceptivité, de l'intégralité ou du rapport coût-efficacité.

iv) Évaluation des méthodes

L'évaluation des méthodes doit avoir lieu six mois après la mise en œuvre du projet (c.-à-d. le début de la prestation des services), puis une fois par année par la suite[15]. Les questions de l'évaluation des méthodes sont conçues pour encourager les gestionnaires de projet à suivre de près et à consigner par écrit les défis, les enjeux et les obstacles (ou les succès) de la prestation des services. Conjugués aux données de suivi du projet, ces renseignements inciteront les gestionnaires à suivre de près et à gérer les extrants du projet.

---

[15] Les premières évaluations des méthodes ont eu lieu pour le projet d'Oaklands, le projet GCR de Vancouver et le centre PAU de Nelson, au cours de juillet 1996.

v) Évaluation sommative

L'évaluation sommative doit avoir lieu au cours de l'exercice 1998-1999. Elle mesurera les résultats cumulatifs, les répercussions et le rapport coût-efficacité de l'ISSGE. Le rapport de l'évaluation sommative sera structuré en fonction des grands thèmes que sont l'amélioration de l'accessibilité, de prix abordable, de la qualité, de la réceptivité, de l'intégralité et du rapport coût-efficacité.

L'évaluation sommative examinera les questions au niveau communautaire (c.-à-d. projet par projet) et au niveau global (c.-à-d. les résultats cumulatifs de l'ensemble des projets). Au niveau global, les données provenant des projets pour lesquels les indicateurs de résultats ont été établis seront combinées. Les changements entre les données de référence et les données d'après-mise en œuvre seront déterminés et représenteront les changements cumulatifs par rapport aux indicateurs des résultats. On fera des analyses pour expliquer les changements observés et discuter de leurs répercussions. D'autres analyses seront menées pour déterminer si l'ISSGE a été la formule présentant le meilleur rapport coût-efficacité pour améliorer l'accessibilité, la qualité, le prix abordable, l'intégralité et la réceptivité du régime de garde d'enfants.

Au niveau communautaire, on analysera les indicateurs des résultats de chaque projet. La nature et l'envergure de cette analyse seront déterminées à une date ultérieure. Cependant, on pourrait par exemple mener une analyse comparative, selon le scénario suivant :

- l'objectif précis du projet A est d'accroître les services de garde « au domicile de l'enfant »[16];
- les projets B et C ont pour objectif d'accroître le nombre de places en général, peut-être au moyen de différentes approches;
- on compare les résultats, les répercussions et les rapports coût-efficacité : du projet A par rapport aux projets B et C ; du projet B par rapport au projet C.

À l'aide d'une méthode analogue, on évaluera également le succès relatif des projets ayant un objectif semblable[17].

---

16 Services de garde dispensés au domicile même de l'enfant, par opposition aux services de garde à l'extérieur de la maison.

17 Par exemple, lorsque l'indicateur utilisé pour déterminer l'« amélioration de prix abordable » est l'accroissement de l'utilisation des subventions à la garde d'enfants, on comparerait l'efficacité des services des agents d'aide financière sur place et les services des agents d'extension des services aux parents.

3.0 Conclusion

L'élaboration des modèles de projet et la planification logistique de la mise en œuvre et de l'administration des activités des projets ne sauraient être efficaces sans la consultation des partenaires communautaires aux premières étapes ni sans une évaluation préliminaire des besoins dans la collectivité.

Nombre des difficultés sur lesquelles ont buté les partenaires communautaires et le ministère de l'Égalité des femmes s'expliquent du fait que les activités de planification au niveau communautaire ont été amorcées avant qu'un accord de contribution Canada-Colombie-Britannique n'ait été signé dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques. Le personnel du Ministère n'a pas pu offrir aux partenaires communautaires l'orientation, les renseignements et les garanties dont ils avaient besoin pour élaborer et mettre en place leur modèle de façon efficace et efficiente.

Le fait de n'avoir pas demandé la participation du syndicat des employés du gouvernement de la Colombie-Britannique aux étapes de la conception du modèle des centres PAU a donné lieu à des problèmes imprévus d'appartenance syndicale que certains projets n'ont pas pu régler, de sorte que l'idée du regroupement des services du PSSGE avec un agent d'aide financière du ministère des Services sociaux et un agent d'accréditation du ministère de la Santé a dû être abandonnée. L'évaluation formative a fait ressortir l'importance d'une participation proactive et d'une approche de partenariat pour la communication efficace de renseignements complexes afin que tous les partenaires comprennent bien les enjeux et les politiques de l'accréditation syndicale.

Le problème du manque d'ETP pour les agents d'aide financière pouvant être affectés à plein temps aux centres PAU n'a pas encore été résolu. Actuellement, le ministère de l'Égalité des femmes finance 0,5 ETP par centre.

Les problèmes que représente l'acquisition d'un local convenable n'avaient pas été planifiés par les centres PAU. Ces problèmes comprennent notamment le manque de locaux disponibles sur le marché, le manque de locaux abordables ainsi que les restrictions relatives aux lois sur le zonage qui ne permettent pas l'établissement d'une entreprise de services communautaires dans un quartier résidentiel.

Pour évaluer des projets expérimentaux de nature différente, il faut des cadres d'évaluation intégrant des questions qui portent sur les activités particulières de chaque projet. Même si les divers projets de l'ISSGE ont beaucoup d'enjeux et d'objectifs en commun, l'utilisation d'un cadre générique dont certaines questions ne portaient pas directement sur les activités propres à chaque projet expérimental semble s'être traduite par un certain désintérêt de la part des groupes communautaires face à l'évaluation. En outre, les groupes communautaires ont eu

l'impression qu'on ne leur avait pas vraiment donné la possibilité de participer à l'élaboration du cadre d'évaluation, ce qui leur a fait croire qu'ils n'étaient pas des partenaires à parts égales au même titre que le ministère de l'Égalité des femmes en ce qui concerne l'évaluation.

Des systèmes de suivi des projets ont été mis en place pour tous les projets financés au cours de l'exercice 1995-1996; ils fourniront aux gestionnaires de projets les données dont ils auront besoin pour surveiller la prestation des services et des activités, ainsi que des données permettant d'évaluer les résultats des projets.

ANNEXE A : ÉVALUATION FORMATIVE

Indicateurs, sources des données, type et fréquence de la collecte

QUESTIONS	F / P*	INDICATEURS	SOURCES DES DONNEES	TYPE S / E**	FREQUENCE DE LA COLLECTE
I. PERTINENCE					
1. Dans quelle mesure le projet pilote répond-il aux objectifs établis pour les Initiatives stratégiques (IS)? • Potentiel d'innovation / d'expérimentation? • Pertinence pour les objectifs des IS? • Potentiel d'évaluation/ d'information pour la réforme sociale, etc.?	F	• Politiques de DRHC et des ministères partenaires • Justification du projet pilote • Évaluation de la proposition de projet et du projet par rapport aux critères de l'IS • Apport escompté au processus de réforme sociale	• Énoncés de politiques, lignes directrices fonctionnelles du projet • Entrevues avec les informateurs clés • Proposition / évaluation du projet	E	Semestrielle
2. Dans quelle mesure le projet atteint-il le groupe-client visé (tous les parents qui ont des enfants et tous les prestateurs de services de garde d'enfants)? Les participants sont-ils représentatifs du groupe-client? Si non, pourquoi y a-t-il des écarts?	F	• Comparaison des caractéristiques du participant à celles du groupe-client général	• Données administratives (renseignements de base) • Surveillance continue	S	Trimestrielle
3. Les services / interventions du programme sont-ils conformes aux besoins perçus / déterminés du groupe visé?	F P	• Maillages entre les besoins et les services fournis (p. ex. besoins de formation, exigences familiales en matière de services de garde) • Opinion du groupe-cible concernant la pertinence des services de soutien / de la formation offerts	• Renseignements de base • Sondage auprès des participants • Groupes de discussion	E S	Semestrielle Trimestrielle

* Fédéral (F)
Provincial (P)

** Surveillance (S)
Évaluation (E)

QUESTIONS	F/P*	INDICATEURS	SOURCES DES DONNEES	TYPE S / E**	FREQUENCE DE LA COLLECTE
II. CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROJET					
4. Comment les PSSGE ont-ils été choisis pour devenir des PAU? Pourquoi les PSSGE ont-ils été choisis et en fonction de quels critères? Comment a-t-on informé les PSSGE? Quel rôle les partenaires clés ont-ils joué et pourquoi? Comment le processus d'approbation a-t-il contribué au projet dans son ensemble?	P	• Existence de documents de planification préparés par la province et la collectivité • Perceptions des participants (fédéraux, provinciaux, communautaires)	• Examen de documents • Entrevues avec les informateurs clés	E	6 à 12 mois après le lancement
5. Qui étaient les principaux intervenants qui ont participé à l'élaboration du modèle? Comment les composantes du modèle ont-elles été déterminées? Comment le modèle a-t-il été adopté au niveau communautaire? Quelles étaient les forces et les faiblesses du processus d'élaboration du modèle?	P	• Documents de planification • Perception des participants		E	6 à 12 mois après le lancement
6. Comment les difficultés et les obstacles ont-ils été cernés et surmontés aux niveaux communautaire et gouvernemental?	P	• Réaction des divers intervenants face aux difficultés	• Rapports anecdotiques des difficultés et obstacles • Entrevues avec les informateurs clés	E	6 à 12 mois après le lancement

* Fédéral (F)
Provincial (P)

** Surveillance (S)
Évaluation (E)

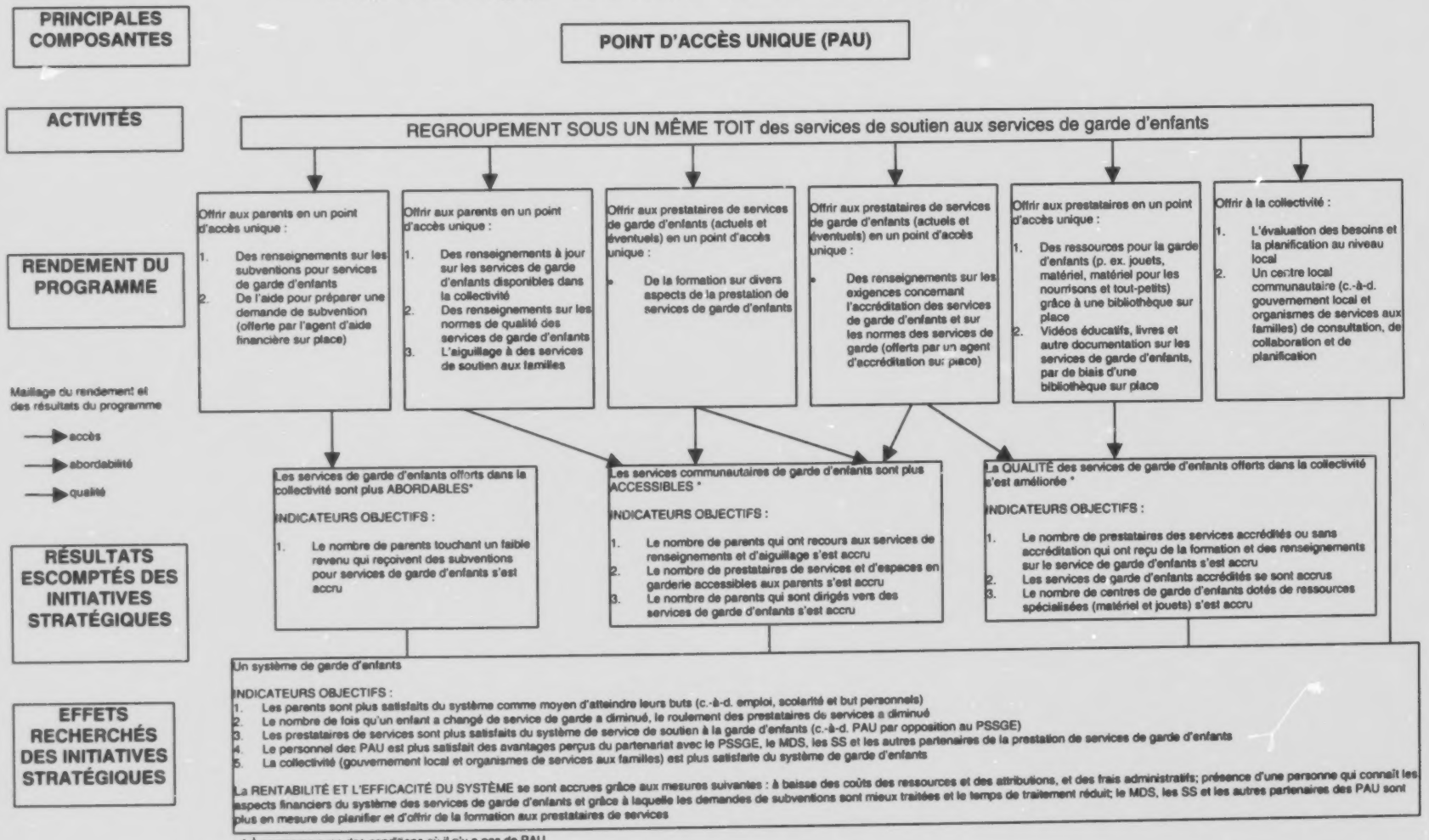
QUESTIONS	F/P*	INDICATEURS	SOURCES DES DONNÉES	TYPE S / E**	FREQUENCE DE LA COLLECTE
7. Quelles sont les forces et les faiblesses de la structure organisationnelle des services de garde d'enfants? Les rôles et les responsabilités des divers partenaires sont-ils clairement énoncés et respectés? (Par divers partenaires, on entend les ministères fédéraux, les ministères provinciaux et les groupes communautaires locaux.)	F P	• Description de la structure et de la gestion du projet pilote - répartition des autorités; dispositions concernant le financement; justification de la structure • Rôles et responsabilités des partenaires du projet comparativement aux activités offertes dans le cadre du projet • Opinions du personnel des ministères partenaires	• Lignes directrices administratives • Entrevues avec les informateurs clés	S E	Semestrielle
8. A) Quels mécanismes de rapport / de surveillance ont été mis en place pour recueillir des renseignements sur les participants et les services? - Sont-ils adéquats pour mesurer les répercussions du projet? - Recueille-t-on suffisamment de renseignements de base? B) Des groupes de comparaison ont-ils été envisagés et déterminés, et a-t-on envisagé d'autres démarches?	F P	• Description des systèmes d'informatique de gestion • Rapprochement des exigences concernant les données et de la collecte de données • Processus de sélection des non-participants	• Examen des données administratives • Entrevues avec les informateurs clés		3 mois après le lancement
9. A-t-on cerné des contraintes opérationnelles / législatives / réglementaires qui empêchent de réaliser les objectifs du projet? Les caractéristiques de la conception du projet, c.-à-d. les lignes directrices opérationnelles qui définissaient les critères d'admissibilité, les limites de financement, etc., sont-elles conformes aux objectifs établis?	F P	• Perceptions des gestionnaires et des administrateurs de projet • Perception des participants • Divergences possibles dans la conception du projet (p. ex. paiements de subventions inadéquats; paiements à des participants qui dépassent les revenus anticipés après le projet, etc.)	• Entrevues avec les informateurs clés • Examen de documents • Groupes de discussion • Sondage auprès des participants		Semestrielle

* Fédéral (F)
Provincial (P)

** Surveillance (S)
Évaluation (E)

ANNEXE B : MODÈLES LOGIQUES

Initiative stratégique de la réforme des services de garde de la C.-B.



* À comparer avec des conditions où il n'y a pas de PAU

Modèle de gestion et d'administration : Projet pilote d'Oakland

ACTIVITÉ DU PROGRAMME

Ouverture d'une garderie agréée dans un grand projet de réaménagement urbain à l'intention des locataires à faible revenu (certaines places sont disponibles aux familles des environs)

RÉSULTATS DU PROGRAMME*

ACCESSIBILITÉ ACCRUE*

Indicateurs :

1. Nombre de parents d'Oakland (et des environs) qui utilisent les services de garderie et qui, avant l'ouverture de la garderie d'Oakland, voulaient placer leurs enfants dans une garderie, mais ne pouvaient y avoir accès
2. Diminution de la période d'attente nécessaire pour placer un enfant dans une garderie

QUALITÉE AMÉLIORÉE*

Indicateurs :

1. Nombre de parents d'Oakland (et utilisateurs de la garderie d'Oakland habitant dans les environs) qui, auparavant, plaçaient leurs enfants dans une garderie non accréditée ou avaient d'autres méthodes informelles de garde d'enfants
2. Perception des parents quant à l'amélioration de la qualité des soins que leurs enfants reçoivent

ABORDABILITÉ ACCRUE*

Indicateurs :

1. Diminution de frais de garde d'enfants engagés par les parents d'Oakland et des environs (frais antérieurs plus coûts estimatifs du trajet jusqu'à la nouvelle garderie)
2. Baisse du nombre de fois où les parents ont dû rester à leur domicile en raison de problèmes de garde d'enfants

FLEXIBILITÉ ACCRUE*

Indicateurs :

1. Parents davantage satisfaits du fait que le projet d'Oakland les ait aidés à atteindre leurs objectifs (objectifs en matière d'emploi, d'étude et de perfectionnement personnel)
2. Baisse du nombre de fois où les enfants ont dû changer de méthode de garde
3. Satisfaction du personnel de la garderie d'Oakland à l'égard du programme qu'il exécute (par rapport à ses expériences professionnelles antérieures)
4. Satisfaction de la collectivité à l'égard du projet d'Oakland

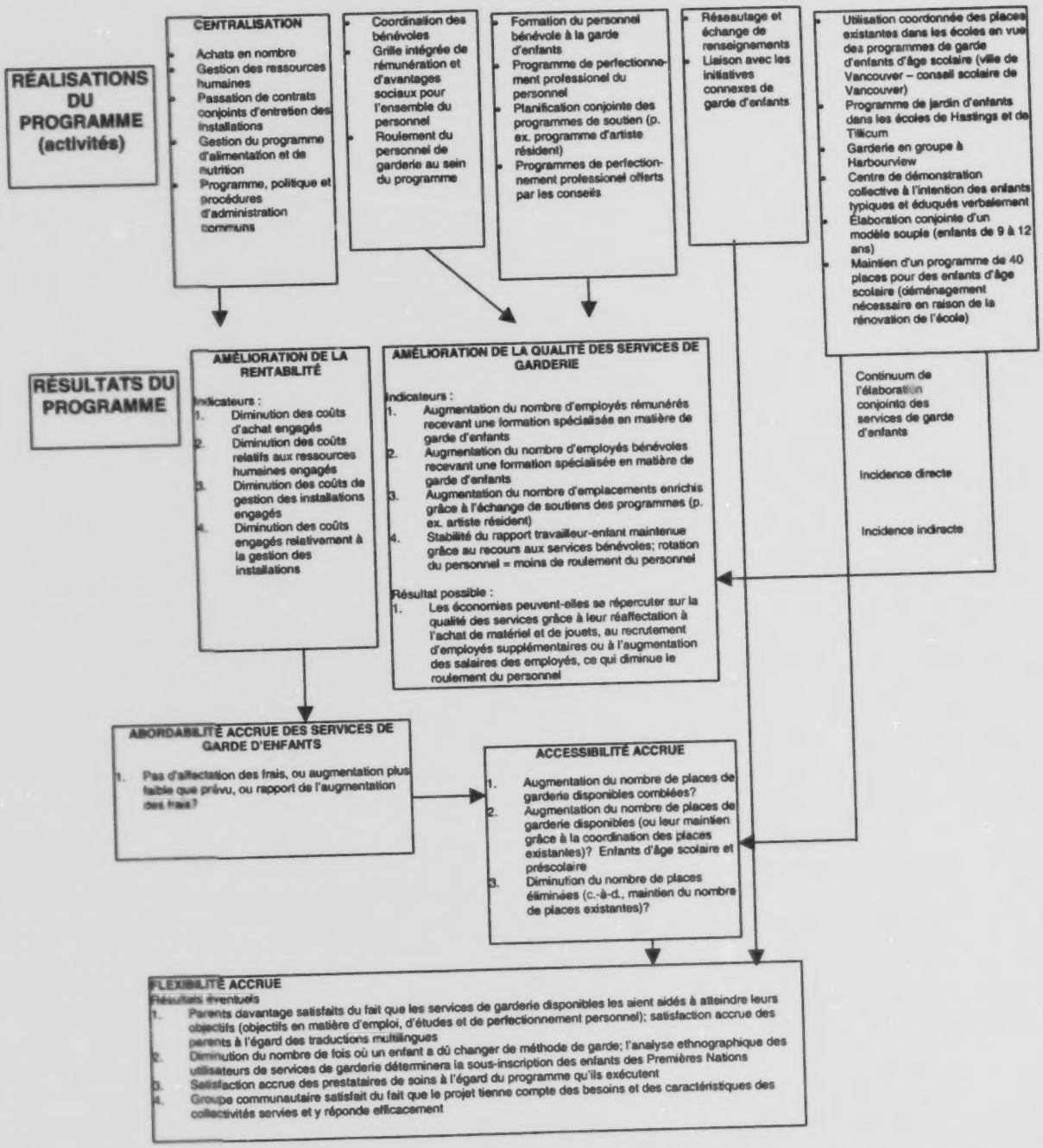
RENTABILITÉ

Indicateurs :

1. Dépenses du programme par client
2. Coût prévu par rapport au coût réel du programme

* Par rapport aux solutions de garde d'enfants que les parents avaient adoptées avant l'ouverture de la garderie d'Oakland

Modèle régional de gestion : Groupe de coordination régionale (GCR)



FOYER DE VOISINAGE KIWASSA